



**Inciter au travail : la convergence des instruments,
cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales
"actives" dans le contexte de la Stratégie Européenne
pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas)**

Mehdi Arrignon

► **To cite this version:**

Mehdi Arrignon. Inciter au travail : la convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales "actives" dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas). Science politique. Université de Grenoble, 2012. Français. NNT : 2012GRENH019 . tel-00952618

HAL Id: tel-00952618

<https://theses.hal.science/tel-00952618>

Submitted on 24 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Science politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Mehdi ARRIGNON

Thèse dirigée par **Sabine SAURUGGER**

préparée au sein du Laboratoire PACTE (UMR 5194), dans l'École Doctorale « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »

Inciter au travail

La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales « actives » dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas)

Volume 1

Thèse soutenue publiquement le **12 décembre 2012**,
devant le jury composé de :

M. Christophe BOUILLAUD

Professeur des Universités, IEP de Grenoble - PACTE, Président du jury

Mme Danièle LINHART

Directrice de recherche CNRS, Université Paris 8 - CRESPPA, Rapporteur

M. Pierre MULLER

Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Paris - CEE, Rapporteur

M. Philippe POCHE

Directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI) - Université catholique de Louvain, Examineur

Mme Sabine SAURUGGER

Professeur des Universités, IEP de Grenoble, IUF, Directrice de thèse



Résumé de la thèse

Bien que n'ayant ni les mêmes résultats ni les mêmes traditions en matière de protection sociale, la France, l'Espagne et les Pays-Bas ont tous mis en œuvre des réformes d'« activation » de leurs politiques sociales dans les années 2000. Ces réformes ont-elles été guidées par des objectifs et des attendus comparables ? « L'activation » a-t-elle eu des effets similaires sur les systèmes de protection sociale ? S'ils sont similaires, les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ? La thèse traite ces trois questions principales en adoptant une approche théorique et méthodologique attentive aux facteurs sociaux et cognitifs du changement en matière de politiques sociales. En croisant l'étude des dispositifs publics et des textes officiels avec des entretiens semi-directifs réalisés dans quatre pays et à plusieurs niveaux de gouvernement (n=71), l'analyse comparée des réformes sociales « actives » permet de tirer deux conclusions principales : les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation » menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas, et cette convergence a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

Mots clés : Activation, Politiques sociales, Incitations, Convergence, Européanisation.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de thèse Sabine Saurugger pour son suivi régulier tout au long de cette recherche doctorale – et en particulier pour les relectures attentives, les échanges et les conseils sur les dernières versions de la thèse.

Je souhaite remercier également l'ensemble des chercheurs de PACTE qui m'ont aidé et conseillé au cours de cette recherche. Des remerciements particuliers vont à Bruno Jobert pour une discussion déterminante sur le premier projet de thèse, à Philippe Warin et Elisabeth Morel pour les échanges sur le Revenu de Solidarité Active, à Monika Steffen pour les suggestions sur le *research design* en études comparatives, à Stéphanie Abrial pour les indications méthodologiques sur l'analyse des données, à Virginie Tournay pour les discussions épistémologiques et pour les encouragements toujours chaleureux. Merci à Elisa Chelle, Charlotte Halpern et Céline Belot pour leurs conseils et la relecture de mes travaux sur l'européanisation et les politiques sociales. Merci à Alain Euzéby, Dominique Mansanti et Olivier Ihl pour le suivi des travaux préparatoires à cette recherche doctorale. Au sein des séminaires de PACTE, un remerciement particulier va à l'Atelier de discussion scientifique et à ses responsables, Guillaume Gourgues et Ouassim Hamzaoui, pour m'avoir permis de présenter et de discuter longuement ma recherche.

Je tiens à remercier également l'ensemble de l'équipe administrative de soutien à la recherche au sein du laboratoire PACTE, et notamment Elisabeth Blanc, Christine Decaix, Nathalie Morel et Yasmina Gounni pour le suivi des dossiers, ainsi que Monique Martin pour son aide précieuse lors de l'édition de la thèse ; au sein de l'école doctorale, merci à la toujours disponible, dynamique et efficace Valérie Perret. Je remercie également l'IEP de Grenoble et sa Commission scientifique, l'école doctorale SHPT ainsi que le laboratoire PACTE pour le soutien financier accordé pour les participations aux colloques et pour les formations de l'ECPR.

Par-delà mon laboratoire, je tiens à adresser mes remerciements à Eric Verdier du laboratoire LEST pour le projet de recherche commun, ainsi qu'à Jean-Claude Barbier du laboratoire MATISSE – dont les conseils sur le projet de thèse, les discussions au cours de la recherche et les travaux ont été particulièrement utiles pour penser le concept d'« activation ». Merci également à Jean-Philippe Melchior et Servet Ertul pour les discussions sur le dispositif du Revenu de Solidarité Active, à Bruno Palier pour ses suggestions de lectures théoriques, à Ramona Coman pour la discussion sur l'européanisation et à Guy Groux, Jacques Commaille et Philippe Bezès pour les échanges stimulants au sujet de la managériatisation de l'Etat social.

En Espagne je tiens à remercier l'équipe du laboratoire de sociologie de l'Université de Santiago de Compostela, et tout particulièrement Carlos Allones Pérez pour ses conseils analytiques sur le travail et les régimes de solidarité en Espagne. Merci également à Joaquim Molins López-Rodó pour la relecture de mes écrits sur l'« activation » de l'Etat social, pour son soutien et l'encadrement de mon séjour à Barcelone.

Merci à l'équipe de professeurs, doctorants et amis pour la relecture finale de la thèse. Enfin et surtout, merci à Lison pour ses conseils, ses avis, ses lectures, pour son soutien et pour tout le reste.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Conseil Régional Rhône-Alpes, dans le cadre d'une bourse de recherche doctorale attribuée par le Cluster 12 - Dynamiques Sociales et Territoriales, programme de recherche en sciences sociales

Sommaire

Résumé de la thèse	3
Remerciements	5
Sommaire	8
 Introduction de la thèse.....	10
 PARTIE I - CONSTRUIRE.....	20
Chapitre Ier : Comment analyser des politiques publiques	21
1. Le cadre théorique de la recherche	23
2. Définir les concepts : la construction théorique de la recherche.....	50
3. La distance à l'objet : une approche méthodologique	88
 Chapitre IIe : Les divergences traditionnelles	125
1. Travail et chômage : la situation des Etats.....	127
2. Le chômage pris en charge par l'Etat : institutions héritées, réformes contemporaines.....	149
 PARTIE II - ANALYSER ET COMPRENDRE	193
Chapitre IIIe : La convergence des cadres cognitifs	197
1. Présenter la comparaison algorithmique.....	199
2. Cadres cognitifs et normes de modélisation : les logiques des réformateurs	210
3. Des approches économiques sous-jacentes.....	236
 Chapitre IVe : Comprendre les choix instrumentaux	262
1. Contraindre et inciter : des instruments complémentaires.....	264
2. Réduire l'aide sociale : un instrument de gouvernement ?.....	289
 Chapitre Ve : Des objectifs qui convergent.....	311
1. Objectifs budgétaires : faire face à la crise financière des Etats-providence ?...314	
2. Les biens et les services : objectifs économiques de l'activation	326
3. Gouverner le social : les objectifs sociopolitiques de l'activation	342
 Table des matières du volume 1.....	368

Volume 2 de la thèse	374
 PARTIE III - EXPLIQUER	 376
Chapitre VIe : Evaluer la pertinence des hypothèses causales	377
1. Des hypothèses pertinentes ? Tester les explications alternatives	380
2. Une hypothèse communautaire incontournable	416
 Chapitre VIIe : L'européanisation : problèmes et solutions	 459
1. Les problèmes soulevés par l'hypothèse européenne.....	462
2. Analyser les instruments de l'européanisation.....	482
 Chapitre VIIIe : Implications	 550
1. Explications : les non-résistances	554
2. Implications : vers un monde marchand de la protection sociale ?.....	585
 Conclusion de la thèse	 615
 Bibliographie.....	 640
Annexes	684
Table des graphiques	816
Table des matières de la thèse.....	818

Introduction

Le 1^{er} juin 2009, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été généralisé sur l'ensemble du territoire français. Mis en œuvre en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), le RSA est une allocation d'assistance qui s'adresse aux personnes sans emploi et sans ressources, mais aussi aux travailleurs faiblement rémunérés. En permettant de cumuler de manière dégressive une allocation d'assistance avec des revenus salariaux, le RSA vise à faire en sorte que le travail garantisse la sortie de la pauvreté et que la protection sociale favorise toujours le retour à l'emploi. Trois années plus tôt, en Espagne, la Communauté Autonome de Catalogne avait elle aussi réformé son principal dispositif d'assistance. La Renda Mínima de Inserción avait alors été modifiée afin que la reprise d'emploi n'implique pas la perte totale des prestations pour les allocataires du minimum social. Aux Pays-Bas enfin, c'est en 2004 que le système du revenu minimum a été révisé. En remplaçant le principal dispositif d'assistance par un nouveau dispositif dit d'« *assistance et de travail* » (*Wet Werk en Bijstand*, WWB), le gouvernement hollandais avait alors modifié les conditions de perception de la prestation minimale dans le but d'« *amener plus d'allocataires vers le travail* »¹.

Ces trois réformes des régimes de minima sociaux partagent-elles des caractéristiques communes ? Pourquoi des réformateurs de pays différents, appartenant à des institutions politiques et administratives aux traditions distinctes, et confrontés à des taux de chômage et de pauvreté sans commune mesure, ont-ils tous mis en œuvre des réformes majeures de leur système d'assistance dans les années 2000 ? Les politiques sociales plus « actives » – puisqu'elles sont dénommées ainsi par les réformateurs nationaux et par les organisations internationales – ont-elles été identiques dans les trois Etats : poursuivaient-elles les mêmes objectifs, s'attaquaient-elles aux mêmes types de problèmes, adoptaient-elles le même type d'instruments ? Enfin, comment expliquer la concomitance des réformes dans les trois pays : la simultanéité des changements (années 2000) est-elle la conséquence de pressions ou de problèmes similaires en France, en Espagne et aux Pays-Bas, ou n'est-elle qu'une coïncidence fortuite et accidentelle ? La thèse apportera des pistes de réponses à toutes ces interrogations, que l'on pourra regrouper en trois questions de recherche générales :

(Question n°1) : L'« activation » des politiques sociales a-t-elle impliqué des changements de politiques publiques – et si oui, lesquels ?

¹ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.6.

(Question n°2) : Les changements constatés dans les trois pays suivent-ils des directions similaires?

(Question n°3) : S'ils sont similaires, les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs?

Nous allons poser ces questions de manière progressive au cours de la recherche, et avancer deux sous-hypothèses principales pour analyser et expliquer le changement. Mais avant de développer le raisonnement logique et la démonstration, il faut s'accorder sur l'objet que l'on étudie : nous nous intéressons aux réformes sociales « actives » menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas depuis la fin des années 1990. Or qu'est-ce qu'une politique sociale « active »? Définir ce qu'est l'« activation » est un projet de recherche à part entière : nous expliquerons dans le premier chapitre pourquoi il est si difficile de trouver un consensus académique sur ce que le phénomène recouvre, et dans quelle mesure cette thèse a précisément pour objectif de proposer une définition qui puisse s'appliquer à plusieurs terrains d'étude. En comparant les politiques « actives » mises en œuvre dans trois Etats distincts, nous nous intéresserons aux caractéristiques communes des politiques d'« activation » par-delà la variance des cas : nous croiserons l'analyse de trois stratégies d'« activation » pour essayer de faire ressortir les points communs, souligner les caractéristiques principales, comprendre les invariants du phénomène dans trois terrains différents. Pour présenter l'objet nous pouvons déjà en dévoiler ici quelques caractéristiques : l'« activation » des politiques sociales recouvre à la fois des objectifs de politiques publiques, des instruments et des manières spécifiques de penser le comportement des personnes pauvres et la conduite des conduites en matière sociale. Comme nous le montrerons tout au long de cette recherche, l'« activation » recoupe une théorie et une pratique incitatives du gouvernement ; elle implique une révision des objectifs et des modes d'action traditionnels de la protection sociale. Appuyées sur des modélisations économiques du comportement des personnes pauvres, les stratégies d'« activation » tentent de mener davantage d'individus sur le marché du travail en actionnant pour ce faire le mécanisme des incitations financières. L'« activation » exprime un changement des algorithmes, des instruments et des objectifs des politiques sociales – des caractéristiques que nous allons établir et analyser au cours de cette thèse.

Pourquoi les réformes sociales « actives » sont-elles si intéressantes à étudier ? Premièrement, parce qu'on va constater que les réformes « actives » sont mises en œuvre dans

des pays européens très différents, dans lesquels les problèmes sociaux et économiques sont traditionnellement très polarisés. Analyser et comparer ces changements des politiques sociales est un enjeu majeur alors que les enseignements théoriques sur les modèles de protection sociale et la dépendance au sentier rendaient plus probables l'inertie et la divergence persistante des systèmes sociaux. Si ces réformes « actives » sont particulièrement intéressantes à étudier – deuxièmement – c'est parce qu'elles ont des conséquences majeures sur les systèmes de protection sociale. Comme nous allons le voir, les stratégies d'« activation » de la protection sociale impliquent des ruptures historiques et institutionnelles dans les trois Etats. Et troisièmement, si les stratégies nationales d'« activation » sont un objet d'étude central c'est parce qu'il fait le lien entre tous les niveaux de gouvernement – des collectivités locales chargées de la mise en œuvre des politiques sociales « actives », jusqu'aux institutions européennes qui encouragent depuis 1997 les Etats européens à réformer leurs politiques sociales pour « *passer des mesures passives à des mesures actives* »². Comment imputer les responsabilités du changement dans un tel système de gouvernement multi-niveaux ? Les politiques sociales « actives » mises en œuvre dans les Conseils Généraux français, dans les Communautés Autonomes Espagnoles et dans les municipalités néerlandaises ont-elles beaucoup de choses à voir avec la manière dont les ministères nationaux et les institutions européennes conçoivent les stratégies d'« activation » ? Les réformes mises en œuvre et les changements constatés au niveau local sont-ils imputables à des pressions exercées par des niveaux supérieurs de gouvernement ?

Quels que soient les compromis et les traditions sociopolitiques, le système de protection sociale et le « monde » traditionnel d'Etat-providence dans lequel ils s'inscrivent, la plupart des pays d'Europe mettent en œuvre une stratégie d'activation de leur protection sociale : pourquoi partout ? Pourquoi aujourd'hui ? D'où vient cette solution de politique publique qu'est l'« activation » de la protection sociale ? L'« activation » n'est-elle qu'un mot qui recouvre des agencements politico-administratifs spécifiques dans chaque Etat, ou effectivement un même mouvement de réforme qui s'exprime uniformément dans tous les pays européens ? La thèse hiérarchise ces interrogations et structure les réponses dans un plan organisé en huit chapitres et trois grandes parties. Dans une première partie, nous construisons l'objet de recherche en présentant la démarche théorique, méthodologique et empirique qui est la nôtre. Intitulée « Construire », cette première grande partie regroupe les deux premiers

² Lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil le 15 décembre 1997.

chapitres de la thèse. Dans une deuxième grande partie, nous analysons les réformes « actives » en comparant les réformes menées dans les trois terrains d'enquêtes et en nous interrogeant sur leurs points de convergence. Intitulée « Analyser et comprendre », cette deuxième grande partie s'intéresse aux cadres cognitifs (chapitre IIIe), aux instruments (chapitre IVe) et aux objectifs des réformes sociales « actives » (chapitre Ve). Ces trois chapitres nous permettent de valider la sous-hypothèse n°1 de la thèse (**H1**) : les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation » menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas. Dans la troisième grande partie de la thèse nous nous interrogeons sur les causes de la convergence : pourquoi des systèmes sociaux différents ont-ils adopté des réformes comparables ? Appelée « Expliquer », cette troisième partie trie et évalue la robustesse des hypothèses causales sur la convergence (chapitre VI), étudie en particulier l'hypothèse communautaire (chapitre VII), et apporte finalement des explications théoriques sur le changement commun et les non-résistances (chapitre VIII). Ces trois chapitres finaux nous permettent de valider la sous-hypothèse n°2 de la thèse (**H2**) : la convergence des pays européens vers des politiques sociales plus « actives » a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi³.

Détaillons davantage les étapes successives de la démonstration. Dans le chapitre Ier, nous présentons l'approche théorique choisie pour étudier des politiques sociales : nous analysons des politiques publiques en étant attentifs aux facteurs sociaux et cognitifs du changement⁴. Nous expliquons dans la suite de ce premier chapitre comment nous avons construit notre objet d'étude, comment nous avons pensé la problématique et établi les hypothèses. Dans la dernière partie du premier chapitre de thèse nous présentons finalement les choix méthodologiques et le *research design* que nous avons mis en œuvre pour notre enquête de terrain. Notre méthodologie s'est appuyée principalement sur l'analyse qualitative

³ Nous rappelons les trois questions principales de la recherche, la problématique et les hypothèses en les énonçant dans un système logique formalisé dans le chapitre Ier de la thèse, sous-partie intitulée : « *Questions, problématique et hypothèses : le précis théorique de la démonstration* ».

⁴ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue Française de Science Politique*, 2005, vol. 55, p. 155-187.

d'entretiens semi-directifs (n=71) : nous expliquons le choix des entretiens, la manière dont ils ont été préparés, réalisés et analysés à la fin du chapitre Ier.

Parler d'« enquête de terrain » dans notre cas d'étude, c'est parler de *plusieurs* terrains : un terrain d'enquête en France, un terrain en Espagne, un terrain aux Pays-Bas – et également un terrain en Belgique, avec une étude menée auprès des institutions européennes. Notre thèse est comparatiste. Pourquoi ? Il nous est apparu que l'enquête comparative était la meilleure stratégie de recherche pour analyser ce que l'« activation » impliquait pour l'Etat social, et pour comprendre les raisons pour lesquelles des réformes similaires avaient pu s'imposer dans des situations distinctes. Nous nous sommes intéressés aux cas français, hollandais et espagnol parce que les trois pays ont tous expérimenté des dispositifs « actifs » de protection sociale dans les années 2000. Pourquoi ont-ils mis en œuvre de telles réformes ? La question n'est pas fortuite dans la mesure où les trois réformes « actives » ont été expérimentées par des gouvernements aux colorations politiques distinctes, que les traditions de politiques sociales différaient dans les trois Etats et – surtout – que ces pays n'étaient pas du tout confrontés aux mêmes problèmes sociaux et économiques : les Pays-Bas ont le taux de chômage le plus bas d'Europe à la fin des années 2000, l'Espagne a le taux de chômage le plus élevé et la France se situe dans la moyenne européenne. De type « *Most Different Systems Design* », notre stratégie de recherche vise à comprendre ce qui est commun dans des réformes « actives » adoptées dans plusieurs pays – en dépit des héritages institutionnels, des temporalités politiques et des enjeux socioéconomiques particulièrement polarisés dans ces trois cas d'étude. Le IIe chapitre de notre thèse présente donc les terrains d'enquête, en se fondant sur une analyse statistique des situations sociales locales et sur la comparaison des « chemins » historiquement différenciés des politiques sociales dans les trois pays étudiés.

Les chapitres IIIe, IVe et Ve constituent le deuxième grand mouvement de la thèse, consacré à l'analyse comparée de trois réformes sociales menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Conformément à l'analyse cognitive du changement que nous adoptons, nous nous intéressons dans le chapitre IIIe aux normes et aux cadres cognitifs des réformateurs. Nous montrons que dans les trois terrains d'étude, que l'on s'intéresse aux textes officiels ou aux propos des personnes rencontrées au cours de l'enquête, les institutions et les acteurs politico-administratifs en charge des réformes tendent à appréhender les personnes pauvres comme des individus rationnels, calculateurs et maximisateurs. Une convergence cognitive se cristallise autour d'un « algorithme » simple – dont nous expliquons et analysons le sens tout

au long de ce chapitre IIIe : « Si nous rendons le travail payant, alors les allocataires retourneront au travail ».

Montrer la convergence des algorithmes dans le chapitre IIIe, c'est se donner les moyens de comprendre les textes de lois adoptés et les mécanismes publics implémentés – ce que nous faisons dans le chapitre IVe. Les instruments de politique publique sont fondés sur une vision du social, et le choix des instruments et des mécanismes de gouvernement ne peut se comprendre et s'analyser qu'au regard des présupposés et des attendus des réformateurs. Dans les trois cas de notre étude comparée, nous allons voir que les dispositifs « actifs » généralisent les incitations comme pratique du gouvernement social. Le RSA en France, la « Ayuda complementaria de inserción laboral » en Catalogne, le WWB aux Pays-Bas, tentent tous d'inciter davantage les allocataires de minima sociaux à travailler en actionnant le volet des stimuli financiers. L'étude des mécanismes précis, des paramétrages et des systèmes incitatifs tels qu'ils sont mis en place par les réformes « actives » est l'objet du chapitre IVe de la thèse.

Les algorithmes convergent et les instruments se ressemblent. Les objectifs des dispositifs « actifs » sont-ils les mêmes dans les trois Etats ? Nous terminons le deuxième mouvement de la thèse en nous interrogeant sur les visées poursuivies par les réformateurs. Si les systèmes de minima sociaux veillent traditionnellement à garantir un revenu de base aux personnes qui n'ont pas d'autres ressources pour vivre, quels objectifs spécifiques recouvrent les stratégies d'« activation » des politiques sociales ? Objectif principal, le retour au travail des bénéficiaires de l'assistance se décline en une série de sous-objectifs économiques et politiques – que nous analysons dans le chapitre Ve.

Après avoir montré la convergence des algorithmes, des instruments et des objectifs des réformes « actives », nous nous interrogeons dans le troisième mouvement de la thèse sur les raisons qui peuvent expliquer cette convergence. Dans le chapitre VIe nous expliquons pourquoi ce sont des hypothèses liées à la construction européenne qui se sont imposées comme les hypothèses causales les plus pertinentes. Nous étudions tout d'abord une série d'hypothèses alternatives sur les causes de la convergence : peut-être les trois Etats étudiés ont-ils mis en œuvre le même type de réformes de leurs politiques sociales parce que les budgets sociaux étaient gravement déficitaires dans les trois pays ? Peut-être les enjeux économiques de compétitivité et de coût du travail imposaient-ils des réformes comparables de la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? Peut-être l'opinion publique était-elle de plus en plus hostile aux systèmes traditionnels de protection sociale, au point que

les réformes des régimes d'assistance auraient été imposées partout par la demande publique ? Nous verrons que ces hypothèses, même si elles sont assises sur des arguments qu'il faut prendre en compte, ne permettent pas à elles seules d'expliquer la convergence des réformes sociales. Les problèmes économiques, sociaux et politiques restaient très polarisés dans les trois Etats au moment des réformes, et l'hypothèse d'un « même problème » auquel tous les Etats auraient été confrontés ne résiste pas à un examen critique approfondi. Dans la deuxième moitié de ce chapitre VIe, nous expliquons pourquoi l'hypothèse communautaire est l'hypothèse incontournable dès que l'on s'interroge sur les causes des réformes « actives » en Europe. Depuis 1997, en effet, il existe une Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) qui recommande aux Etats membres de l'Union Européenne d'« activer » leurs systèmes de protection sociale. A la fin de ce chapitre VIe, nous voyons que la convergence cognitive horizontale (constatée entre les Etats membres) peut également être constatée de manière verticale (entre les Etats membres et les institutions européennes) : les réformes « actives » mises en place en France, en Espagne et aux Pays-Bas au cours des années 2000 semblent appliquer de manière transparente les recommandations communautaires en matière de politiques sociales. A la fin du chapitre VIe nous faisons donc le constat d'une corrélation entre une « doctrine européenne d'activation » – telle qu'elle est définie par les textes officiels des institutions européennes et confirmée par les entretiens semi-directifs à Bruxelles – et les réformes « actives » de la protection sociale telles qu'elles ont été mises en place dans les trois Etats étudiés.

Les politiques sociales changent en France, en Espagne et aux Pays-Bas, et les réformes semblent suivre les directions indiquées par les institutions communautaires. Si des acteurs nationaux et communautaires affirment que les stratégies d'activation nationales trouvent leur origine dans des pressions communautaires, comment tester la validité de cette assertion ? Par quels mécanismes la construction européenne aurait-elle pu influencer les politiques sociales et de l'emploi en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? Cette question de la causalité et des mécanismes du changement n'est pas évidente : les Etats membres restent compétents en matière d'emploi et les recommandations communautaires sont non contraignantes. Dans le chapitre VIIe de la thèse, nous étudions les mécanismes par lesquels la SEE a pu influencer les réformes domestiques des politiques sociales malgré l'absence d'instruments coercitifs. En étudiant les mécanismes d'eupéanisation mis en œuvre dans le cadre de la SEE, nous verrons que des logiques de pouvoir et de verticalité traversent les instruments de gouvernement dits « souples » et que ces mécanismes peuvent expliquer des convergences instrumentales et cognitives en Europe.

Le dernier chapitre de la thèse est consacré à une remontée en généralité théorique : qu'impliquent les enseignements de notre thèse pour les théories sur le changement institutionnel ? Nous nous demandons d'abord comment il est seulement *possible* que les politiques publiques aient changé : pourquoi les réformateurs n'ont-ils pas rencontré davantage d'oppositions et de résistance lorsqu'ils ont mis en œuvre l'« activation » des politiques sociales ? Nous montrons que si les oppositions ont été faibles c'est parce qu'elles manquaient de ressources financières, politiques et cognitives. Quand un nouveau « référentiel » s'impose dans un secteur, les oppositions traditionnelles sont mises à mal, elles doivent être reformulées et redoubler d'effort pour empêcher ou ralentir le changement. La dernière partie du chapitre VIIIe dresse finalement un bilan théorique du changement des Etats-providence contemporains. Nous montrons alors que les réformes « actives » adoptées en France, en Espagne et aux Pays-Bas constituent une rupture dans l'histoire longue des Etats-providence européens et qu'elles sont l'expression d'un « *tournant néolibéral* »⁵ dans le secteur des politiques sociales.

⁵ Jobert, B. (dir.) *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris : L'Harmattan, 1994.

PARTIE I

CONSTRUIRE

Chapitre Ier

Comment analyser des politiques publiques

Introduction

Nous allons débiter cette thèse de science politique par un cadrage théorique et méthodologique. En analysant des politiques publiques nous nous intéressons aux objectifs et aux instruments, aux discours officiels et à la mise en œuvre, aux interprétations et aux conséquences pratiques des réformes : autant d'objets qui imposent une réflexion théorique sur ce que l'on étudie et sur la manière dont on construit un objet d'étude. Qu'est-ce qui est intéressant dans l'analyse d'un dispositif public ? Comment des renseignements recueillis sur un cas – ou sur plusieurs cas, dans une étude comparatiste comme celle-ci – peuvent-ils nous informer sur des phénomènes sociaux plus généraux ? Si les politiques publiques sont le résultat d'activités sociales particulières, provoquent-elles à leur tour des ajustements et des changements dans le monde social ? Clarifier ces questions théoriques est crucial avant de débiter l'analyse : cela permet de préciser le statut des objets d'étude, de prendre conscience et d'explicitier la position théorique et sociale du chercheur – de savoir qui parle, de quoi il parle, comment et avec quelles visées. Ces questions ne sont pas nouvelles en sciences sociales en général et en science politique en particulier : c'est la raison pour laquelle nous allons construire notre réflexion théorique et méthodologique en partant des auteurs et des approches classiques qui fournissent leurs cadres d'analyse et leurs méthodes d'enquêtes aux politistes. Nous nous positionnons dans le champ académique : ce premier chapitre explicite ce positionnement, il illustre le cheminement théorique que nous avons parcouru en pensant et en mettant en œuvre ce projet de recherche, et il permet ainsi d'introduire et de mieux comprendre la démarche et les résultats de l'enquête tels qu'ils seront présentés et organisés dans les parties suivantes de la thèse. Dans le premier mouvement de ce premier chapitre, nous indiquons et justifions le positionnement théorique qui est le nôtre : une analyse des politiques publiques attentive aux déterminants sociaux et cognitifs des institutions (1). Dans la deuxième partie de ce chapitre nous expliquons notre cheminement théorique en indiquant les sources académiques qui ont permis d'élaborer une question et une problématique de recherche (2). Nous finissons ce premier chapitre de la thèse en présentant notre démarche méthodologique – les supports d'information que nous avons utilisés, les attendus et la mise en œuvre de l'enquête de terrain, la manière dont nous avons pensé et réalisé le recueil, le traitement et l'analyse des données (3).

1. Le cadre théorique de la recherche

Notre thèse de Science politique s'inscrit dans le domaine de l'analyse des politiques publiques⁶. Les politiques publiques ne sont pas le résultat mécanique et transparent de la « volonté générale » telle qu'elle s'exprime notamment par les résultats électoraux : des logiques de fonctionnement internes à l'administration, des intérêts portés par des groupes sociaux particuliers, des effets de résistance, de conflit, de concurrence entre institutions peuvent influencer de manière déterminante sur le cours des propositions politiques et sur la distance entre les projets, les programmes originaux et les réalisations effectives⁷. Il faut donc analyser les politiques publiques comme des objets d'étude à part entière : c'est ce à quoi se consacre le domaine de recherche⁸ de la science politique dans lequel nous nous inscrivons. Nous présentons ici le positionnement théorique qui est le nôtre dans cette analyse des politiques publiques : une approche attentive aux déterminants sociaux et cognitifs des politiques publiques, intéressée en particulier par les cadres normatifs et cognitifs qui structurent les institutions et orientent l'action des réformateurs dans le secteur des politiques sociales.

1.1. Une analyse des politiques publiques

Dans cette thèse nous nous intéressons aux politiques publiques dans le secteur social, et en particulier aux réformes des minima sociaux mises en œuvre dans les années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Que sont les « politiques publiques » et pourquoi les analyser ? Les politiques publiques ne sont pas des réponses naturelles ou évidentes à un problème, à une demande simple ou à une élection seule : elles sont le résultat d'activités complexes, « *un phénomène social et politique* » qu'il faut étudier en tant que tel⁹.

⁶ Muller P., Surel Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

⁷ Leca, J. « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative ». in d'Arcy F., Rouban L. (dir.). *De la Ve République à l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po., 1996.

⁸ Muller P., Palier B., Surel Y. « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, p. 5.

⁹ Thoenig, J.-C. « Politique publique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.420. Nous discutons par la suite la définition que Grawitz, Leca et Thoenig donnent des politiques publiques. L'épistémologie de Thoenig est plus centrée sur les acteurs et leurs usages stratégiques au sein des organisations que l'approche que nous adoptons dans cette thèse

Les politiques publiques sont des objets sociaux à deux titres : 1) Portées, construites, défendues et mises en œuvre par des acteurs sociaux, les politiques publiques expriment des cadres de pensée, des normes, des valeurs et des objectifs situés socialement ; les politiques publiques sont des objets sociaux dans la mesure où elles sont l'expression d'un « *rapport au monde* »¹⁰ ; 2) Les politiques publiques sont des *réalisations* dans le monde social, des « *produits* »¹¹ qui vont avoir à leur tour des effets sur des bénéficiaires, sur des groupes cibles, des acteurs tiers, des groupes lésés¹². Objets sociaux à plusieurs titres, les « politiques publiques » peuvent être définies de plusieurs manières complémentaires ou concurrentes : nous présentons ici les principales définitions qui nous servent à penser l'objet d'étude.

La première définition des « politiques publiques » est proposée par les trois auteurs qui ont contribué aux premiers développements de l'analyse des politiques publiques en tant que domaine de recherche spécifique en France : pour Grawitz, Leca et Thoenig, les politiques publiques sont « *les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale* »¹³. Dans la lignée des théories wébériennes sur l'autorité politique comme monopolisation de l'exercice de la violence légitime¹⁴, cette définition désigne un agent social qui serait à l'origine des politiques publiques (une *autorité investie de puissance publique*) et elle souligne que les politiques publiques sont des *effets*¹⁵ de l'action gouvernementale : les politiques publiques sont les *interventions* d'une autorité. Cette première définition permet de souligner que les politiques publiques interviennent dans le monde social et peuvent modifier les rapports sociaux. Toutefois, elle peut être critiquée pour deux raisons principales : elle risque de donner une vision trop étroite de ce que peut être

(Thoenig, J.-C. « Contributions à une sociologie des politiques publiques ». *L'Année Sociologique*, vol.40, 1990 ; Michaud C., Thoenig, J.-C. *Making Strategy and Organization Compatible* : Londres, Palgrave Macmillan, 2003). Notre conception épistémologique des acteurs et des institutions est développée dans la suite de ce chapitre théorique.

¹⁰ Muller, P. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol.50 n°2, 2000, p. 189-208. C'est de l'approche des politiques publiques proposée par Muller que nous nous inspirerons pour analyser les politiques sociales dans cette thèse. Nous développons davantage par la suite les ressources théoriques et les concepts proposés par Muller ; une des ressources cardinales qui nous a permis de construire notre cadre théorique et de préciser de nombreux points de controverses dans l'analyse des politiques publiques – notamment le statut des idées et des intérêts, le rôle des acteurs et des institutions, etc. – est l'article suivant : Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *RFSP*, 2005, vol. 55, p. 155-187. Nous revenons régulièrement à cette ressource théorique dans ce chapitre Ier et dans tout le corps de la thèse.

¹¹ Mény Y., Thoenig J.-C. *Politiques publiques*. Paris : PUF, 1989.

¹² Knoepfel P., Larrue C., Varone F. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich/Coire : Helbing&Lichtenhahn, 2001.

¹³ Grawitz M., Leca J., Thoenig J.-C. « Les politiques publiques ». in Grawitz M., Leca J. (dir.). *Traité de science politique*. Paris : PUF, 1985, Tome n°4. Cette définition est reprise dans : Mény Y., Thoenig J.-C. *Politiques publiques*. op. cit.

¹⁴ Weber, M. *Économie et société*. Paris : Plon, 1995.

¹⁵ Des « *outputs* » de l'action gouvernementale, pour reprendre le concept de : Scharpf, F. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2000.

l'action publique, et une vision trop limitée des acteurs impliqués dans cette action. La première critique impose de préciser la notion d'« *intervention* » : l'action publique, ce peut être une action menée mais aussi une action rejetée ; un choix fait ou un choix repoussé, remis à plus tard ; un choix que l'on ne souhaite pas faire. En définissant de manière complémentaire la politique publique comme « *ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire* »¹⁶, l'on se permet alors d'étudier les décisions prises et celles qui ont été écartées, les « *non-actes* » – à savoir ce que les acteurs gouvernementaux « *refusent ou évitent de faire* »¹⁷. L'intervention publique peut ainsi être comprise également comme une *non-intervention* délibérée : cet ajout permet d'élargir et de préciser la première définition proposée par Grawitz, Leca et Thoenig. La deuxième critique impose une discussion plus poussée. Pour analyser ce qu'est l'action publique aujourd'hui, Commaille souligne qu'il faudrait prendre en compte certes les interventions des institutions publiques, mais également « *celles de la pluralité d'acteurs publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement dans des interactions multiples au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational pour produire des formes de régulation des activités collectives* »¹⁸. Commaille préfère alors à la notion de « politique publique » celle d'« action publique » – cette dernière permettant d'englober des acteurs et des logiques d'actions plus diversifiées que l'intervention de l'acteur gouvernemental seul :

Face à une vision monocentrée, hiérarchisée et descendante de la décision publique comme instrument d'un Etat qui planifie, qui incite et qui détermine les objectifs et conçoit les règles, s'impose progressivement l'idée d'une action publique à multiniveaux impliquant une multiplicité d'acteurs et au sein de laquelle l'Etat n'est plus qu'un des partenaires participant à sa construction collective¹⁹.

Si nous reconnaissons que l'Etat n'est un acteur ni homogène ni omnipotent²⁰, nous notons que le risque de cette proposition est de diluer l'analyse du pouvoir, de l'autorité et du gouvernement dans une « action politique » qui serait vue comme purement horizontale, fragmentée et déliée définitivement de toute contrainte institutionnelle hiérarchique²¹. Le fait

¹⁶ Mény Y., Thoenig J.-C. *Politiques publiques. op.cit.* ; Surel, Y. « Politiques Publiques – Introduction ». Cours de Politiques Publiques – Politiques sociales, IEP de Grenoble, 2006 ; citation reprise dans : Surel, Y. « Politique Comparée ». Cours Spécialisé, IEP de Grenoble, 2006.

¹⁷ Thoenig, J.-C. « Politique publique ». *op. cit.*, p. 422.

¹⁸ Commaille, J. « Sociologie de l'action publique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.599.

¹⁹ *ibid.*, p. 602.

²⁰ Hassenteufel, P. *Sociologie politique de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2008 ; Lascoumes P., Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007.

²¹ Commaille avance d'ailleurs la proposition d'un « *abandon du terme de gouvernement dans la mesure où sa définition (notamment élaboration et imposition de principes d'action, de dispositions par une autorité politique*

que des acteurs publics et privés participent à la production de l'action publique à des niveaux différents n'implique pas que tous les acteurs aient le même pouvoir dans la négociation. Si plusieurs acteurs sont en concurrence pour réussir à imposer leur définition des problèmes et des solutions dans un secteur d'action publique²², alors il reste bien une place pour une étude des conflits, du pouvoir et de l'autorité en matière d'action publique²³ – mais ce sont les questionnements-types de l'analyse des politiques publiques qui connaissent alors un déplacement : quelles sont les institutions qui ont le mieux réussi à imposer leur marque sur la définition d'une politique publique ? Y-a-t-il eu des acteurs dominants lors de la négociation des réformes sociales ? Dans cette recherche doctorale sur les politiques publiques nous ne nous sommes pas limités à une étude stato-centrée des réformes sociales : nous avons réalisé des entretiens au sein de collectivités territoriales et de services sociaux locaux, auprès d'administrations centrales et d'institutions européennes impliquées dans la construction et la mise en œuvre des politiques sociales²⁴. Mais en nous intéressant aux niveaux multiples de gouvernement – dont le niveau étatique – nous avons essayé de déterminer quelles institutions ont pu exercer des formes de pouvoir et quelles ont été ces relations de pouvoir, dans ce processus complexe qu'est la définition, la réforme et la mise en œuvre des politiques sociales aujourd'hui²⁵.

centrale) est inadéquate pour rendre compte des nouvelles réalités de l'action publique en relation avec les remises en cause de la souveraineté et de l'autorité [...] ». Ibid., p. 606.

²² Knoepfel P., Larrue C., Varone F. *Analyse et pilotage des politiques publiques. op. cit.*

²³ Même si nous abandonnons la perspective stato-centrée de l'Etat comme seule « *autorité investie de puissance publique* », nous n'en concluons pas que la « *puissance publique* » ou les relations d'autorité auraient disparu au gré de la multiplication des acteurs impliqués dans l'action publique. Dans notre analyse du Mutual Learning Programme mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi par exemple, nous notons que les réunions « *entre pairs* » et les instruments souples de gouvernements sont eux aussi traversés par des logiques de verticalité et de pouvoir : même si les participants à ces rencontres « *horizontales* » sont multiples et appartiennent à des institutions variées, tous les acteurs n'ont pas la même possibilité de fixer les thèmes des réunions, d'introduire les discussions, de cadrer (*framing*) les débats, de rédiger les conclusions, etc (voir : Chapitre VIe, sous-partie 2 : « *Etudier l'eupéanisation par ses effets* »). Si le pouvoir et les relations d'autorité n'ont pas disparu avec la multiplication des niveaux de gouvernement, il est toutefois plus difficile d'imputer les causes et les responsabilités des changements de politiques publiques dans un tel processus décisionnel : Muller, P. « L'eupéanisation des politiques publiques ». *Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997, p.3-9. L'objet de cette thèse est précisément d'analyser le rôle qu'ont pu jouer différentes institutions publiques – depuis les collectivités territoriales jusqu'à la Commission européenne – dans le processus d'« *activation* » des politiques sociales expérimenté depuis le début des années 2000 dans trois pays européens.

²⁴ Les institutions étudiées et les personnes rencontrées étaient associées à la construction ou à la mise en œuvre des politiques sociales à plusieurs niveaux. Sur la justification des terrains et des entretiens, voir les explications méthodologiques *infra*. La liste des entretiens est jointe en annexe de la thèse.

²⁵ Nous concluons d'ailleurs notre thèse en remarquant que des mécanismes de contraintes législatives et d'incitations financières ont permis aux niveaux supérieurs de gouvernement de continuer à contrôler les niveaux chargés de la mise en œuvre des politiques sociales dans les années 2000 ; voir à ce sujet en particulier le chapitre VIIIe de la thèse, sous-partie 1.1. : « *Les résistances territoriales sans ressources* ».

Nous analysons donc les politiques publiques dans une démarche doublement sociologique : nous les étudions à la fois comme des déterminants de changements sociaux (les politiques publiques vont avoir des effets sur les structures, sur les représentations, sur la vie quotidienne des personnes gouvernées), mais aussi comme le résultat d'une activité sociale particulière (les politiques publiques sont produites par un ensemble de groupes et d'institutions en interdépendance, en concurrence et en conflit). La dernière définition des « politiques publiques » que nous retranscrivons ici – celle proposée par Muller – est celle dont nous nous rapprochons le plus :

Les politiques publiques sont beaucoup plus que des processus de décision auxquels participent un certain nombre d'acteurs. Elles constituent le lieu où une société donnée construit son rapport au monde, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu²⁶.

Nous nous inscrivons dans cette approche des « politiques publiques » parce qu'elle souligne le contenu doublement social des politiques publiques : des représentations sociales orientent la vision que les responsables politico-administratifs ont de leur secteur, les manières dont ils conçoivent les problèmes et les solutions de politiques publiques dans ce secteur ; les politiques publiques adoptées participent à leur tour à la définition du sens et à l'élaboration ou à la reformulation des représentations sociales. Une décision publique ne peut se comprendre et s'analyser qu'au regard des significations sociales qui la fondent²⁷. Le processus décisionnel en matière de politique publique ne peut alors pas être analysé comme le résultat d'un simple choix stratégique des acteurs : des définitions sociales du « juste », de l'« efficace » et du « souhaitable » s'imposent aux agents impliqués dans un secteur. Pour Muller, il y a là une « *relation de contrainte sur les agents, cette relation prenant la forme de la domination croissante d'une forme de « vérité » de plus en plus difficilement contestable [...]* »²⁸. Dans notre analyse des politiques publiques nous mettrons en œuvre une approche attentive aux déterminants sociaux et cognitifs des politiques publiques, en nous interrogeant sur les cadres normatifs et cognitifs qui définissaient l'univers du possible et du

²⁶ Muller, P. *Les politiques publiques*. (1^{ère} éd. : 1990) Paris : PUF, 2008, p. 59.

²⁷ Comme l'écrit Muller sur le secteur agricole : « *on ne peut pas comprendre le changement de politique agricole en France dans les années soixante si l'on n'analyse pas le changement de la représentation que l'on se faisait du rôle de l'agriculture dans la société française. Alors que la Troisième République percevait l'agriculture avant tout comme un contrepoids équilibrant la montée des masses ouvrières, l'agriculture d'après-guerre est surtout perçue comme un frein à l'expansion industrielle* ». Muller, P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, 1985, 171. Dans notre thèse, il s'agira notamment de comprendre ce que le processus d'« activation » doit à un changement des représentations eu égard aux politiques sociales.

²⁸ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p.172.

souhaitable chez les réformateurs sociaux chargés des réformes « actives » dans les années 2000. Quelle forme de « vérité » dominait alors dans les représentations des acteurs politico-administratifs en charge des réformes sociales ? Quels « *algorithmes* » structuraient leurs modes de raisonnements²⁹ ? Pourquoi et comment se sont imposés dans le secteur social de nouveaux objectifs : quels étaient alors les « *représentations du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables* »³⁰ ? Quelles valeurs et conceptions normatives sous-tendaient les réformes « actives » ? Quelles institutions encadraient l'action des réformateurs ? C'est en adoptant une définition sociologique et cognitive des institutions que nous allons analyser les politiques sociales tout au long de cette thèse. Dans le courant de l'analyse des politiques publiques, nous nous inscrivons alors dans une certaine tradition ou « approche » française³¹, historiquement marquée par les théories sociologiques critiques d'« *influence marxiste* »³² et particulièrement attentive depuis lors aux rôles sociaux des acteurs politiques ainsi qu'à la dimension cognitive et globale de l'action publique³³. En définissant les politiques publiques à la fois comme des *résultats* et comme des *causes* sociales, l'on souligne l'importance du *choix conflictuel*, des *déterminations sociales* et des *alternatives écartées*³⁴ dans le domaine politique – tout choix étant déterminé par des conceptions du « juste » et du « souhaitable » particulières, par des objectifs, des algorithmes et des cadres normatifs socialement situés³⁵. S'intéresser aux déterminants et aux effets sociaux des politiques publiques c'est porter, alors, une attention particulière au cadrage cognitif et normatif des choix publics. Les grandes implications épistémologiques de ce positionnement théorique – quelle rôle nous attribuons aux « acteurs » face aux contraintes sociales, comment nous définissons une « institution sociale », etc. – sont présentées dans la suite de ce développement.

²⁹ Nous définissons la catégorie analytique des « algorithmes » dans une sous-partie *infra* de ce chapitre théorique.

³⁰ Muller, P. Les politiques publiques. *op. cit.*, p. 58-59.

³¹ Leca J., Muller P. « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France ». in Warin P., Giraud O. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La découverte, 2008.

³² Muller P. « Une approche française des politiques publiques ? ». in Muller P. *Les politiques publiques. op. cit.*, p. 20.

³³ Muller, P. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *op. cit.*

³⁴ Bourdieu, P. « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, p. 49-62.

³⁵ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *RFSP*, 2005, vol. 55, p. 155-187. Nous expliquons dans la suite de ce chapitre comment nous associons ces deux inspirations théoriques : une épistémologie sociologique critique et une approche cognitive inspirée par les travaux de Muller.

1.2. Etudier des institutions, un choix épistémologique

Quelles sont ces « institutions sociales » qui orientent l'action des acteurs ? Les débats entre les trois approches classiques du « néo-institutionnalisme » en science politique permettent d'éclairer et de discuter la définition que l'on peut donner d'une « institution »³⁶. Les trois néo-institutionnalismes s'accordent sur une prémisse : les institutions ont une influence sur les acteurs et sur les prises de décisions³⁷. Les approches diffèrent par la suite quant aux définitions données aux « institutions » et à leur importance respective dans les processus décisionnels. Pour les néo-institutionnalistes historiques, les choix passés ont une influence durable sur les décisions ultérieures : en développant des routines et des procédures stabilisées, les institutions rendent plus difficiles le changement et l'expérimentation de chemins alternatifs³⁸. Pour les néo-institutionnalistes du choix rationnel, les institutions fixent des cadres et des règles du jeu dans lesquels vont s'inscrire des comportements maximisateurs³⁹. Face à ces deux conceptions, nous partageons l'idée que les institutions impliquent des contraintes pour les acteurs ; mais nous pensons que même à l'intérieur de ces cadres les acteurs ne sont pas parfaitement libres de leurs décisions : non seulement les institutions actuelles et passées contraignent les acteurs, mais les *préférences* elles-mêmes sont déterminées socialement⁴⁰. Nous souscrivons à une définition plus large de la notion d'« institution » : nous incluons dans les institutions à la fois les cadres formels et les règles juridiques qui délimitent le champ des possibles dans les jeux et les processus de décision, mais nous pensons également que les acteurs et leurs motivations au sein du jeu sont déterminés et explicables socialement. Nous adoptons donc une définition sociologique des institutions : nous comprenons dans les « institutions » les règles formelles et informelles, les valeurs, les normes sociales et les cadres cognitifs qui guident les choix et les « préférences » des agents sociaux⁴¹. Au sein des trois « néo-institutionnalismes », c'est donc du néo-

³⁶ Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, vol. 47 n°3-4, 1997. p. 469-496.

³⁷ *idem*.

³⁸ Steinmo, S. (dir.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York : Cambridge University Press, 1992.

³⁹ Campbell, J. « Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel ». *Sociologie et sociétés*, vol. 34, 2002 ; Elster J., Hylland A. (dir.). *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 1986.

⁴⁰ DiMaggio P., Powell W. « Introduction ». in DiMaggio P., Powell W (dir.) *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago : University of Chicago Press, 1991, p. 1-40.

⁴¹ Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *op. cit.*, p.487-488.

institutionnalisme sociologique que nous nous rapprochons le plus pour définir ce qu'est une « institution ».

Dans cette recherche nous ne mobilisons pas les outils analytiques du néo-institutionnalisme historique pour plusieurs raisons. Nous étudions un objet d'étude récent pour lequel les antécédents historiques sont peu formalisés : la Stratégie Européenne pour l'Emploi ne date que de 1997 et les interventions communautaires dans le secteur de l'emploi étaient modestes jusqu'à cette date⁴². Dans la partie de notre thèse consacrée à la variable communautaire, l'objectif de notre étude ne sera pas d'expliquer les raisons d'adoption des Traités mais les éventuels effets de mécanismes communautaires mis en œuvre dans le court-moyen terme (1997-2012) ; notre objectif ne sera alors pas d'étudier comment ces mécanismes communautaires ont été construits ou s'ils sont un changement ou une continuité pour les institutions européennes, mais d'analyser les effets immédiats de ces mécanismes communautaires sur d'autres structures politiques et administratives⁴³. D'un point de vue épistémologique maintenant – et contrairement à une « *approche évolutionniste du changement [qui] permet d'intégrer la notion de contingence et d'être plus honnête quant au fait qu'il n'existe pas de variable véritablement indépendante dans ce qui a trait au social* »⁴⁴ – nous croyons que les phénomènes politiques ne sont pas parfaitement contingents et qu'il doit être possible d'en établir les principaux facteurs socialement déterminants⁴⁵. Si nous ne mobilisons pas les outils du néo-institutionnalisme historique c'est, enfin, parce que nous

⁴² Voir à ce sujet le retour historique que nous faisons sur les Traités européens et leur contenu en matière de politique sociale, Chapitre VIIe, sous-partie 1.1. : « *Les Traités avant la Stratégie Européenne pour l'Emploi* ».

⁴³ La question des *effets sur les structures institutionnelles* peut être rapproché des questions de recherche des courants du néo-institutionnalisme historique qui s'intéressent en particulier au *changement* (Streeck W., Thelen K. « Institutional Change in Advanced Political Economies ». in Streeck W., Thelen K. (dir.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p.1-39 ; Mahoney J., Thelen K. (dir.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 ; Peters B. G., Pierre J., King D. « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism ». *Journal of Politics*, 67, 2005, p.1275-1300 ; Palier, B. « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French social Policy in the 1990's ». in Streeck W., Thelen K.A. (dir.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 127-144). Mais en étudiant le fait communautaire ici nous ne poserons pas exactement le même type de questions que les travaux ci-dessus : nous n'essaierons pas de comprendre si ces politiques européennes sont ou non un changement pour les institutions européennes. Nous analyserons le fait européen comme une variable potentiellement influente sur d'autres variables (des réformes nationales) sans chercher alors à savoir si ces initiatives européennes sont une rupture dans la construction européenne, si ces politiques européennes révèlent un changement ou une continuité des institutions communautaires en matière d'emploi.

⁴⁴ Steinmo, S. « Néo-institutionnalisme historique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.373.

⁴⁵ Notre ambition n'est pas de circonscrire le monde dans un modèle total, prétendant expliquer à lui seul toute la complexité du phénomène étudié ; toutefois nous considérons qu'il est possible de mesurer les facteurs principaux du changement, d'établir certaines « lois » sociologiques (mêmes modestes), qui resteront valables tant que d'autres lois n'expliqueront pas mieux la réalité. Nous précisons par la suite comment nous concevons la construction théorique et le statut des « lois » sociologiques (voir Chapitre Ier, sous-partie 3.: « *La distance à l'objet : une approche méthodologique* »).

nous intéressons moins à la spécificité d'un cas d'étude historiquement situé qu'aux concepts et aux théories qui peuvent permettre de comparer des cas d'étude dans trois contextes partiellement distincts⁴⁶. C'est la raison pour laquelle notre méthode de recherche comparative est de type « most-different cases » : nous essayons de voir si des régularités sont mesurables dans trois cas et dans trois situations distinctes⁴⁷.

Adoptant une approche épistémologique d'inspiration sociologique nous pensons que les institutions sont la variable indépendante des comportements : les institutions ne sont pas seulement un obstacle ou un cadre dans lequel vont pouvoir s'inscrire des choix individuels, mais elles déterminent les « préférences » les plus fondamentales des agents sociaux⁴⁸. Dans l'approche sociologique à laquelle nous souscrivons, les choix individuels sont compris comme *socialement motivés et déterminés* – et c'est la raison pour laquelle nous nous distinguons résolument des théories du choix rationnel. Pour prendre un exemple dans le secteur de l'emploi, il peut sembler préférable à un travailleur de travailler plus longtemps pour gagner davantage ; toutefois, cette « préférence » n'aurait sans doute pas été la même si cet acteur avait pu se procurer des biens et des services gratuitement et qu'il n'avait pas eu besoin de travailler pour cela ; surtout, ce travailleur n'aurait probablement pas eu la même appétence pour l'activité laborieuse à une époque, dans une société ou s'il appartenait à une religion dans lesquelles l'« oisiveté » était valorisée positivement et l'activité laborieuse considérée négativement – où le travail aurait été une « punition » divine, un acte bas, indigne ou répugnant, une tâche pénible et ne délivrant aucune reconnaissance sociale⁴⁹. Si nous reconnaissons aux études du « choix rationnel » le mérite d'expliquer le premier niveau des situations et des choix (pourquoi des acteurs ont pris certaines directions dans des situations données), nous pensons que l'analyse sociologique permet d'enrichir ces enseignements en expliquant pourquoi les acteurs ont fait ces choix et pourquoi ils avaient ces préférences : pourquoi un acteur a-t-il considéré qu'il était dans son « bénéfice » de prendre une décision et

⁴⁶ Rose, R., MacKenzie W. « Comparing forms of comparative analysis ». *Political Studies*, vol. 39, n°3, p.446-462.

⁴⁷ Mair, P. « Comparative Politics: An introduction to Comparative Overview ». in Goodin R., Klingemann H. (dir.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford : Oxford University Press, 1996, p. 309-335. Sur la présentation de nos cas d'étude et le choix d'une comparaison de type « Most Different Systems Design », nous renvoyons au début du chapitre IIe de la thèse.

⁴⁸ Bourdieu, P. *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris : Editions de Minuit, 1979. Sur la construction sociale des « préférences », voir également : Wendt, A. «The Agent- Structure Problem in International Relations Theory ». *International Organization*, vol. 41, n°3, 1987, p. 335-370.

⁴⁹ Sur les charges symboliques associées au « travail » en fonction des époques et des différentes conceptions philosophiques, voir : Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. Paris : Aubier, 1995. Pour une analyse historique des représentations sociales associées à la pauvreté et à « l'oisiveté », voir la thèse de : Sassier, P. « Le thème de la pauvreté dans l'histoire des idées politiques, en France, de la Réforme à nos jours ». Thèse de science politique sous la direction de Jean Rouvier, Paris II, 1989.

d'en rejeter une autre ? Nous assumons un présupposé sociologique : les « choix » n'ont de sens que dans leur contexte social et les actions des individus sont incompréhensibles si on ne les éclaire pas par des explications sociales⁵⁰. La définition que Polanyi donne des « intérêts » permet d'en souligner le sens social : « *l'homme agit de manière non pas à protéger son intérêt individuel [...] mais à garantir sa position sociale* »⁵¹. Les préférences individuelles elles-mêmes sont déterminées par des appartenances et des institutions sociales – et c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas nous inscrire dans une approche du choix rationnel. Nous souscrivons alors à la remarque de Hall et Taylor sur les rapports entre le choix dit « rationnel » et les déterminations sociales :

D'une part, leurs théories [les tenants de l'institutionnalisme en sociologie] définissent les voies par lesquelles les institutions peuvent influencer les préférences ou identités sous-jacentes des acteurs, que les institutionnalistes de l'école des choix rationnels doivent accepter comme une donnée. D'autre part, ils nous apprennent que même un acteur fortement utilitariste peut choisir des stratégies (et des concurrents) dans des répertoires qui ont une spécificité culturelle et par là ils identifient de nouvelles possibilités pour l'environnement institutionnel d'influencer les choix stratégiques des acteurs. En un certain sens, les sociologues expriment des aspects de l'impact des institutions qui sont peut-être un préalable nécessaire à l'action instrumentale⁵².

Préalables à l'action raisonnée, les institutions déterminent les choix. Nous définissons ces institutions de manière extensive, comme les « *règles, procédures ou normes formelles, mais [aussi] les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les « cadres de signification » guidant l'action humaine* »⁵³. Si chaque individu a, certes, de « bonnes raisons » de prendre les décisions qu'il prend⁵⁴, il ne suffit pas de reconnaître ce subjectivisme pour comprendre l'épaisseur des motivations : il faut déceler, derrière les raisons apparemment subjectives et autonomes, le poids des structures, l'épaisseur des enjeux sociaux, l'entrelacs des contraintes et des déterminants qui font qu'un acteur va préférer « A » plutôt que « B ». Parce que des structures et des variables *macro* s'imposent aux agents sociaux dans leurs comportements *micro*⁵⁵, nous ne pensons pas que l'étude des interactions individuelles soit suffisante pour expliquer les comportements et les choix. En

⁵⁰ DiMaggio P., Powell W. « Introduction ». *op. cit.*

⁵¹ Polanyi, K. *La grande transformation*. (1^{re} éd. 1949) Paris : Gallimard, 2009, p.91.

⁵² Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *op. cit.*, p.487-488.

⁵³ *ibid.*, p.482.

⁵⁴ Boudon, R. *Raison, bonnes raisons*. Paris : PUF, 2003.

⁵⁵ Le langage est lui-même chargé de significations sociales implicites, de symboles et de mythes que le locuteur véhicule sans être nécessairement conscient de ces héritages collectifs ni de leurs effets : Barthes, R. *Mythologies*. (1^{ère} éd. : 1957). Paris : Seuil, 1970 ; Barthes, R. « La guerre des langages ». in Barthes, R. *Le bruissement de la langue*. Paris : Seuil, 1984, p.135-139.

conséquence, nous nous inscrivons dans une tradition méthodologique d'inspiration holiste plutôt que dans l'individualisme méthodologique⁵⁶.

Il est classique de souligner que certains comportements humains sont inexplicables du point de vue du seul « choix rationnel » : les emportements et la colère, les sentiments, la peur, les choix apparemment contradictoires avec les intérêts, sont autant de constats qui s'imposent quotidiennement à l'observateur dans ses enquêtes de terrain, et que les approches rationalistes expliquent peu ou mal⁵⁷. Pour discuter de l'insuffisance des approches rationalistes pour rendre compte des comportements humains, nous ne prendrons qu'un exemple, fictionnel, tiré de la littérature française : dans la nouvelle « Un lâche »⁵⁸, Guy de Maupassant décrit l'organisation d'un duel entre deux bourgeois au XIX^e siècle. L'auteur prend le point de vue d'un des deux protagonistes, M. Signoles, tireur au pistolet dont l'adresse au tir est réputée. Peu de temps avant le duel, le protagoniste est pris d'angoisse, il a peur de trembler au moment du combat, de mal viser et d'y perdre la vie. L'angoisse atteint son paroxysme la veille de la confrontation, à tel point que le protagoniste préfère finalement se suicider plutôt que de se rendre au duel. Cette nouvelle de Maupassant est une œuvre de fiction mais elle raconte une histoire vraisemblable : le suicide de M. Signoles peut s'expliquer dans la mesure où cet individu est pris de doutes, qu'il s'inquiète et s'affole, que la crainte l'obnubile au point qu'il va être amené à prendre une décision dramatique et irrévocable. La première conclusion non rationaliste de cette histoire, c'est que le fait même de prendre une décision peut être douloureux et « coûteux » : dans des situations de choix difficiles, il peut être préférable de ne pas choisir, ou de prendre la première solution qui se présente – quand bien même ce n'est ni la solution la plus simple dans ses conséquences ni une solution souhaitée *a priori* (ce que le modèle du choix organisationnel de la « poubelle » illustre parfaitement⁵⁹). Surtout, une décision peut s'imposer alors que l'équilibre des coûts et des bénéfices n'est pas nécessairement en sa faveur. Dans l'exemple ci-dessus, que risquait le duelliste? Dans le pire des scénarios, il risquait la mort. Comment a-t-il choisi de répondre à cette inquiétude ? En se donnant la mort lui-même. De peur de décéder, il se tue. C'est un

⁵⁶ C'est une conception épistémologique et méthodologique qui nous éloigne elle aussi des approches du choix rationnel : Balme R., Brouard S. « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 55, p. 33-50. Pour une présentation de notre méthodologie d'enquête – attentive aux déterminants sociaux et cognitifs des discours des acteurs rencontrés – voir *infra*.

⁵⁷ Comme l'illustrent Hall et Taylor : « Il suffit d'avoir attendu à un feu rouge sans personne autour pour reconnaître qu'il y a des dimensions de la relation entre les institutions et l'action qui ne sont peut-être pas très utilitaires, ni correctement modélisées par les théories des choix rationnels ». *ibid.*, p.487.

⁵⁸ Maupassant, G. *Contes du jour et de la nuit*. (1^{re} éd : 1884) Paris : Gallimard, 1984.

⁵⁹ Cohen M., March J., Olsen J. « A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972 p. 1-25.

emportement *compréhensible* si on se met à la place de l'individu englué dans une situation dramatique, inquiété et angoissé : M. Signoles a sans doute de *bonnes raisons*. Mais c'est un choix d'apparence *irrationnelle*, ou difficilement explicable en tout cas, si l'on se donne pour seul critère d'évaluation le calcul des coûts et des bénéfices : de peur d'une mort probable, il a préféré une mort certaine. Dans cet exemple, on pourrait rétorquer que d'autres coûts que le simple partage entre le choix de « vie » et celui de « mort » entraient probablement en jeu – la peur de « perdre la face », de perdre sa réputation, d'être blessé, de ne pas être à la hauteur de la situation de « duel » et de subir un sentiment de honte, etc. Face à ces craintes, la mort serait finalement une solution de pis-aller : le « bénéfice » du suicide serait supérieur au « coût » de la honte. Toutefois, cette explication impliquerait une définition lâche et sans contenu de ce que sont les « coûts » et les « bénéfices ». Si même la « mort » peut être conçue comme un « bénéfice », alors l'analyse rationaliste est réduite à une interprétation entièrement subjective et relativiste des facteurs du choix ; dès lors, elle ne peut plus se donner de critère objectif pour comparer les décisions individuelles, ni proposer de modèles généraux du comportement. En outre, cette conclusion du modèle rationaliste reviendrait à conférer à des *facteurs sociaux* le poids le plus déterminant : ce seraient la honte sociale, la peur de la moquerie, qui seraient les facteurs explicatifs du choix individuel. Le modèle du choix rationnel finirait par valider les présupposés sociologiques selon lesquels les choix sont avant tout déterminés par leurs significations et leurs déterminants *sociaux*.

Cet exemple n'est pas choisi au hasard. Depuis les travaux de Durkheim sur le suicide, justement, on sait que mêmes les choix les plus individuels *en apparence* sont directement influencés par les grandes variables sociologiques⁶⁰. En nous inscrivant dans une perspective sociologique d'inspiration holiste, nous pensons effectivement que les comportements – et pas seulement ceux des acteurs confrontés à ces choix extrêmes que sont le suicide ou le déshonneur – s'expliquent dans et par leur contexte social⁶¹. Dans le champ politique en particulier, nous ne développerons pas les arguments classiques concernant la « rationalité limitée » des décideurs (les individus ont des connaissances partielles des informations, ils peuvent changer de préférences dans le temps, les choix se font sous contrainte temporelle et matérielle, etc.) : ce sont des critiques classiques à l'endroit des modèles originels du « rational choice »⁶², et des critiques de plus en plus intégrées par les

⁶⁰ En premier lieu : la catégorie socioprofessionnelle, l'âge, le sexe, la religion. Voir : Durkheim, E. *Le suicide : étude de sociologie*. (1^{ère} éd. : 1897) Paris : PUF, 2004.

⁶¹ Durkheim, E. *De la division du travail social*. (1^{ère} éd. : 1930) Paris : PUF, 2007.

⁶² Nous renvoyons à la critique classique du modèle de rationalité parfaite par March et Simon pour ces arguments : March, J., Simon, H. *Organizations*. New York : John Wiley and sons, 1958.

auteurs rationalistes eux-mêmes⁶³. Ce sur quoi nous voulons insister ici, c'est que même si l'on acceptait les présupposés les plus forts de la théorie du « rational choice » (transitivité des préférences et rationalité pure et parfaite des acteurs), l'on ne saurait toujours pas *pourquoi* certains acteurs ont des « préférences » et pas d'autres. Or les choix individuels, même ceux qui ont les atours de la rationalité la plus simple et la plus économique (j'achète un bien « A » parce qu'il est de la même qualité que le bien « B », tout en étant moins cher) n'ont de signification que dans un contexte de sens pleinement *social*⁶⁴. Même dans une situation aussi basique que celle d'un achat, les questions sociologiques qui se posent sont multiples : pourquoi ai-je souhaité acheter ce bien ? En avais-je un besoin seulement individuel, ou l'usage que j'allais en faire était-il fondé socialement ? Même si cet usage était purement individuel et biologique (me nourrir, par exemple), pourquoi ai-je préféré acheter cet aliment déterminé ? Mon jugement de goût et de « préférence » était-il aléatoire, parfaitement autonome, ou lui-même fondé socialement⁶⁵ ? Pour traiter des enjeux les plus dramatiques comme des questions les plus quotidiennes, dans l'analyse des politiques publiques comme pour analyser d'autres phénomènes et comportements humains, poser la question des « choix » ne peut pas se faire sans s'interroger sur les significations et les déterminants sociaux de ces choix⁶⁶. Ou plutôt, on pourrait se contenter de constater que les acteurs politiques et administratifs avaient « de bonnes raisons » de faire leurs choix, mais alors le niveau d'analyse resterait descriptif et peu explicatif. L'institutionnaliste du choix rationnel North reconnaît que les normes peuvent avoir un effet sur la construction personnelle des intérêts et qu'il faut y être attentif – mais il admet que l'approche rationaliste ne peut contribuer que de façon limitée à ce type d'analyse⁶⁷. C'est précisément sur ce coin d'ombre des modèles rationalistes que les approches sociologiques et cognitives proposent de se pencher. En étudiant les processus d'institutionnalisation définis comme la « *construction dans le temps d'une définition sociale de la réalité telle que certaines façons d'agir sont considérées d'évidence comme la façon correcte, si ce n'est unique, de faire les choses* »⁶⁸, les approches sociologiques et cognitives des politiques publiques permettent d'ouvrir la

⁶³ Sur les différentes manières dont les approches rationalistes tentent d'intégrer la critique de la rationalité limitée dans leurs modèles économiques, voir : Laville F. « Modélisations de la rationalité limitée : de quels outils dispose-t-on ? ». *Revue économique*, vol. 49, n°2, 1998, p. 335-365.

⁶⁴ Di Maggio P., Powell W. « Introduction ». *op. cit.*

⁶⁵ Bourdieu, P. *La distinction. Critique sociale du jugement. op. cit.*

⁶⁶ Pour une critique virulente à l'égard des approches du comportement humain qui ne se s'interrogeraient pas suffisamment sur l'origine sociale des normes et des valeurs incorporées, voir : Lahire, B. *L'Esprit sociologique*. Paris : La découverte, 2005 (p.94-111 en particulier).

⁶⁷ North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press, 1990.

⁶⁸ Scott W., Meyer J. (dir.) *Institutional Environment and Organizations*. Thousands Oaks : Sage, 1994, p.234.

« boîte noire » des volontés individuelles et de s'intéresser alors à l'épaisseur des *déterminants* normatifs et cognitifs.

C'est à cette « boîte noire » des choix politiques que nous allons nous intéresser dans notre analyse des politiques publiques de l'emploi en France, en Espagne et aux Pays-Bas : pour quelles « raisons » des acteurs politiques ont-ils souhaité « activer » les régimes de protection sociale ? Comment des modèles de pensée ont-ils été créés, se sont-ils développés, au point d'être partagés par des acteurs au sein des mêmes organisations et dans des organisations différentes⁶⁹ ? Comment les propositions de politiques « actives » sont-elles devenues incontournables, « souhaitables », *appropriées*⁷⁰ et *évidentes*⁷¹ pour les acteurs en charge des réformes ? En posant ces questions tout au long de la thèse, nous nous intéresserons aux facteurs sociaux qui ont pu déterminer, guider et orienter les réformes des politiques sociales et de l'emploi depuis le début des années 2000 dans trois pays d'Europe. C'est ainsi que nous mettrons en œuvre une grille d'analyse inspirée des approches sociologiques et cognitives des politiques publiques.

Conclusion intermédiaire : un positionnement épistémologique au croisement d'approches sociologiques et cognitives

En disant que nous nous inspirons d'approches sociologiques et cognitives nous ne prétendons pas nous inspirer de *toutes* les approches : la théorie sociologique de même que l'approche cognitive ne sont pas des blocs homogènes. Les auteurs qui s'inscrivent dans l'approche cognitive des politiques publiques s'inspirent eux-même de traditions diversifiées en Théorie sociologique⁷². Nous nous positionnons donc au croisement d'une

⁶⁹ March J., Olsen J. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York : The Free Press, 1989.

⁷⁰ March J., Olsen J. « The Logic of Appropriateness ». in Moran M., Rein M., Goodin R. (dir.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford : Oxford University Press, 2006, p. 689-708.

⁷¹ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171 ; Hervier, L. « Néo-institutionnalisme sociologique ». *op.cit.*, p.377.

⁷² Nous nous sommes interrogés sur les rapports entre l'analyse cognitive et la théorie sociologique. Les auteurs qui s'inscrivent dans l'approche cognitive des politiques publiques ne s'inspirent pas tous d'une même théorie sociologique. Chez les Français, Surel indique qu'il a été marqué par l'héritage de la sociologie durkheimienne (Palier B., Surel Y. « Conclusion ». in Palier B., Surel Y. (dir.) *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, 2010) ; il souligne toutefois dans ses travaux l'influence d'une sociologie contemporaine plus attentive aux capacités d'initiative des individus, dans la lignée des travaux de Giddens notamment (voir : Surel, Y. « L'action publique modélisée par les « trois i » ? » in Delori M., Deschaux-Beaume D., Saurugger S. (dir.). *Le choix rationnel en science politique. Débats critiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 229-255). Lorsqu'il étudie la sectorialité comme mode d'organisation de la société, Muller part lui aussi d'un héritage théorique durkheimien (Muller, P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, 1985) ; s'appuyant sur Smelser, Muller conteste toutefois les présupposés

certaine approche cognitive – l’approche proposée par Muller – et *d’une certaine approche sociologique* – une sociologie critique d’inspiration holiste.

1.3. Les facteurs du changement dans l’analyse des politiques publiques

Poser la question des déterminants de l’action, c’est s’interroger sur la *possibilité même* du changement. En effet, l’approche épistémologique que nous adoptons nous confronte à un dilemme théorique : si les institutions sont des cadres qui s’imposent aux individus, à la fois en restreignant l’espace des possibles mais également en guidant les actions et les volontés des agents dans cet espace, quelle place reste-t-il à l’imprévu et à la possibilité d’évolution ? Autrement dit, poser la question des déterminants du choix politique

initiaux de Durkheim selon lesquels la différenciation de la société serait principalement d’origine économique (Muller, P. « Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique ». *op. cit.*, p.159). Dans les années 1970 et 1980, Muller travaille dans un environnement académique et intellectuel influencé par les sociologies holistes d’influence marxiste (voir ce que Muller dit de « *l’importance des approches marxistes* » lorsqu’il fait la genèse de l’analyse des politiques publiques en France : Muller P. *Les politiques publiques. op. cit.*, p. 21 ; Leca J., Muller P. « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l’introduction de l’analyse des politiques publiques en France ». in Warin P., Giraud O. *Politiques publiques et démocratie. op. cit.* ; Muller, P. Intervention orale au 10e congrès de l’AFSP, Grenoble, septembre 2009) ; Muller s’intéresse alors tout particulièrement aux travaux de Gramsci sur l’hégémonie (Muller, P. « Un schéma d’analyse des politiques sectorielles ». *op. cit.*, p.173). Sur les rapports avec la sociologie critique, Muller souligne que des rapprochements sont possibles entre le concept de « référentiel » et la notion bourdieusienne de « doxa » : « *La notion de référentiel, écrit-il, a en commun avec cette notion l’idée selon laquelle une vision du monde créée par des individus devient en quelque sorte ‘naturelle’, dans le sens où elle ne fait plus (ou de façon limitée) l’objet de questionnement* (Muller, P. « Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique ». *op. cit.*, p.173). Muller reproche cependant chez Bourdieu, « *et surtout chez ceux qui ont cherché à mettre en œuvre les concepts qu’il a forgés* », le caractère parfois mécanique du modèle et de la critique sociale (*idem*). Quelle marge d’initiative Muller laisse-t-il aux acteurs sociaux ? Au sein du rapport global-sectoriel, les « médiateurs » sont des acteurs cruciaux, qui peuvent faire évoluer l’environnement institutionnel et « *travailler sur les cadres cognitifs et normatifs encadrant les jeux d’acteurs existants* » pour Muller (*ibid.*, p.168). Avec Touraine, Muller s’interroge finalement sur les moyens dont dispose une société pour sortir des seules logiques de reproduction sociale, pour changer et « *agir sur elle-même* » (*ibid.* p.162). Chez les auteurs étrangers qui s’inscrivent dans l’approche cognitive, la distinction que Sabatier (Sabatier, P. A. (dir). *Theories of the policy process*. Boulder : Westview press, 1999) fait entre le noyau central des croyances générales (*deep core*) et les croyances liées à une politique spécifique (*policy core*) est difficilement compatible avec l’approche sociologique que nous adoptons – pour laquelle même les opinions politiques ou les goûts sociaux les plus communs sont robustes et dépendent de variables sociologiques lourdes : si l’on suit Bourdieu, on ne change pas beaucoup plus aisément de manière de parler que de classe sociale ou de conviction politique spécifique (Bourdieu, P. *La distinction. Critique sociale du jugement. op.cit.*). Schmidt s’intéresse aux discours comme une construction évolutive dans l’interaction ; elle s’éloigne des variables sociologiques classiques pour expliquer les comportements sociaux et s’intéresse alors au « *pouvoir spécifique des idées et du discours* » (Schmidt, V.A.. « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’ ». *European Political Science Review*, vol. 2, n°1, p.1-25). En résumé, les approches cognitives puisent dans des ressources théoriques en Sociologie mais les épistémologies peuvent varier selon les auteurs. Dans cet ensemble constitué par les « *approches cognitives* » nous nous rapprochons plutôt des conceptions épistémologiques de Muller, en particulier lorsqu’il s’inscrit dans une tradition interprétative holiste (Durkheim) et qu’il se réfère à la théorie critique (Bourdieu, Gramsci). C’est à ce croisement entre l’approche cognitive de Muller et la sociologie d’inspiration holiste et critique que nous nous situons pour réaliser cette recherche.

c'est s'interroger sur les rapports entre structures et individus : si les institutions s'imposent aux individus, comment les institutions peuvent-elles changer et les individus ont-ils un rôle quelconque à jouer dans ce processus ?

1.3.1. Structures et agents

Il convient en premier lieu de répondre à une critique souvent formulée à l'endroit des approches holistes, qui seraient des représentations trop abstraites et désincarnées de la complexité sociale⁷³. Soyons clairs : les idées sont portées par des agents sociaux ; les discours sont prononcés par des individus ; les organisations s'incarnent quotidiennement dans l'activité des chefs de bureaux, des représentants institutionnels, des metteurs en œuvre. Dans la partie consacrée aux causes du changement par exemple, nous verrons comment certaines théories économiques ont été véhiculées par des individus européens, qui ont permis le transfert entre le niveau européen et le niveau national parce qu'ils ont voyagé – matériellement, physiquement – entre des lieux et des espaces de débats à différents niveaux⁷⁴. Les institutions, les idées et les intérêts sont matérialisées par des agents sociaux, qui les portent, les font vivre, les actualisent dans des contextes précis. Mais dans notre thèse nous n'étudions ces agents que pour la fonction sociale qu'ils réalisent, pour le rôle social qu'ils occupent. Autrement dit, nous ne postulons pas que la possibilité du changement dépende des qualités intrinsèques d'une figure individuelle singulière. Si un acteur a réussi à faire entendre des idées dans une arène politique à un moment donné, c'est parce que ces idées étaient rendues audibles, possibles et souhaitables pour des groupes sociaux. Pour ne prendre qu'un exemple, il est peu probable que M. Martin Hirsch – malgré toutes les qualités individuelles qu'on peut lui reconnaître par ailleurs⁷⁵ –, aurait réussi à inscrire son projet de Revenu de Solidarité Active dans l'agenda politique français à la fin des années 1980 : la notion d'« activation » aurait été incompréhensible, les arguments sur le caractère désincitatif de l'assistance n'auraient pas eu la même audience, le discours sur la *responsabilité individuelle* dans le chômage et la pauvreté *ne s'inscrivant pas* dans le discours dominant de l'époque – l'article 1^{er} de la loi sur le RMI de 1988 insistant à l'inverse sur le « *droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* »⁷⁶. Cet individu qu'est M. Hirsch,

⁷³ Crozier M., Friedberg E. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, 1977.

⁷⁴ Chapitre VIe.

⁷⁵ Landré, M. « Ce que pensent de Martin Hirsch plusieurs de ses proches ». *L'Expansion*, 28.03.2008.

⁷⁶ Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, article 1^{er}. Nous ne faisons donc pas une étude du comportement de chaque acteur social à la lumière de ses qualités, de sa trajectoire personnelle ou de son histoire singulière : nous faisons une analyse des institutions politiques et sociales qui ont

malgré les qualités d'orateur et de politicien qu'il pouvait avoir, n'aurait probablement pas réussi à faire valoir son projet dans la France des années 1980 – il est d'ailleurs probable qu'il n'aurait pas eu alors les mêmes propositions, les même types d'engagement, ni la même manière de les défendre. De manière parallèle, en 2007, d'autres individus que M. Hirsch auraient pu faire valoir et réussir à inscrire le projet de RSA à l'agenda politique. Si M. Hirsch a réussi à le faire, c'est qu'il disposait de ressources sociales et institutionnelles (représentant du secteur associatif, ancien membre de cabinet ministériel, etc.) et qu'il s'est inscrit dans un contexte sociopolitique et cognitif particulier. Un autre individu disposant d'un profil social similaire aurait pu jouer le même rôle ; le meilleur moyen de s'en convaincre, c'est de constater qu'aux Pays-Bas et en Catalogne, ce n'est pas M. Hirsch qui a porté la réforme active. A Den Haag, à Utrecht, à Madrid, à Barcelone, ce sont d'autres acteurs agents sociaux qui ont défendu l'activation des politiques sociales, avec des arguments d'ailleurs très proches de ceux portés par le responsable français – nous allons le voir dans la partie consacrée aux « algorithmes »⁷⁷. Si nous ne conférons aux individus qu'une marge de manœuvre étroite dans l'interprétation de leur rôle social, donc, d'où peut venir le changement ?

1.3.2. Idées et identité sociale : une approche sociologique

Peut-on changer à sa guise de valeurs, de cadre conceptuel, de conceptions normatives du bien et du mal ? A la suite des propositions de Muller concernant les théories cognitives en science politique, nous pensons que les idées structurent l'identité des agents sociaux et que ceux-ci n'en font pas un usage stratégique⁷⁸. Nous ne nous inscrivons pas dans une vision des croyances, de la culture ou des représentations qui serait strictement utilitariste et qui ferait de tous les individus des acteurs intéressés capables *d'adopter des idées* dans le seul but de les utiliser à leur profit. Les idées *sont* l'identité des individus : ce n'est pas une simple *ressource* manipulable par des individus en fonction de besoins purement tactiques⁷⁹.

un effet sur tous les acteurs impliqués dans ces institutions – en contraignant les comportements et en favorisant certains choix politiques plutôt que d'autres. Pour une prosopographie historique des élites nationales dans le secteur de l'emploi, nous renvoyons à la thèse récemment soutenue à Paris 1 : Colomb, F. « Genèse et transformation des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi », Thèse de sociologie, Université Paris 1, 2010. Pour une étude des élites au sein des institutions communautaires – leurs origines professionnelles et leurs trajectoires politiques – nous renvoyons à : Joana J., Smith A. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?* Paris : Presses de Sciences Po, 2002 ; Smith, A. *Le gouvernement de l'Union européenne : Une sociologie politique*. Paris : LGDJ, 2004.

⁷⁷ Chapitre IIIe.

⁷⁸ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*

⁷⁹ Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.561.

A ce propos – et dans le secteur de l’emploi – nous pouvons difficilement suivre Alam et Godard lorsqu’ils affirment que les acteurs locaux des politiques de l’emploi auraient incorporé le management dans le but d’adopter un discours « moderne » qui les légitimerait et leur permettrait de gagner des places dans le champ administratif⁸⁰. Tout d’abord, cette présentation part du postulat selon lequel le discours managérial aurait permis aux administrations de l’emploi de légitimer l’autonomie de leur secteur par rapport aux administrations dominantes que sont l’Economie et les Finances ; au contraire, nous allons constater que dans le domaine de l’emploi, le discours managérial fixe des objectifs et des résultats chiffrés qui tendent à conditionner de manière plus forte les politiques de l’emploi aux objectifs des Finances et de l’Economie. Les administrateurs du secteur de l’emploi auraient-ils adopté un discours qui serait en finalité défavorable à l’autonomie de leur secteur ? L’hypothèse initiale de rationalité en vue d’améliorer la position dans le champ en serait contredite. La deuxième limite du raisonnement tient justement à la conception sous-jacente de la rationalité des acteurs : les administrateurs auraient sciemment choisi de changer de discours, d’incorporer et de promouvoir les théories managériales en vue de faire avancer leurs intérêts catégoriels dans le champ administratif. Cette présentation de la rationalité semble réductrice et contredit la notion d’*habitus*, c’est-à-dire l’existence de dispositions sociales *incorporées* qui orientent les actions des agents sans qu’ils en aient conscience⁸¹. Considérer les idées et les discours comme de simples *postures* intéressées, pleinement conscientes des héritages et des conséquences, c’est finir par nier le poids des structures et des déterminants sociaux. Ce serait concevoir les individus comme extérieurs aux idées qu’ils prônent, comme s’ils choisissaient leurs valeurs et leurs croyances de manière libre et intéressée – ce qu’une analyse critique de la faculté de jugement dément⁸². De même que le « goût » et les « préférences artistiques » analysées par Bourdieu, les valeurs et les « idées » politiques sont le résultat d’une incorporation du social ; elles ne peuvent être conçues comme librement adoptables et manipulables par les agents, parce qu’elles sont l’expression des conditions sociales de vie et font l’identité des agents sociaux⁸³. Les idées dominantes et les institutions sont la « cristallisation »⁸⁴ d’intérêts, de rapports sociaux et de compromis hérités. Les acteurs reçoivent et utilisent ces idées et ces institutions sans avoir toujours conscience ni

⁸⁰ Alam T., Godard J. « Réformes sectorielles et *monstration* de la modernité ». *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 77-100.

⁸¹ Bourdieu, P. *Esquisse d’une théorie de la pratique*. Paris : Seuil, 2000.

⁸² Voir à ce sujet Bourdieu, P. *La distinction. Critique sociale du jugement*. *op.cit.*

⁸³ Surel, Y. « Approches cognitives ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. *op. cit.*

⁸⁴ Formule empruntée à: Muller, P. Intervention orale au 10e congrès de l’AFSP, Grenoble, septembre 2009.

de leurs finalités et de leurs usages passés, ni forcément de leurs conséquences à venir. Concernant le statut des idées, donc, nous adoptons une posture doublement matérialiste :

1) Les idées sont le résultat d'une incorporation du social : elles héritent de déterminants sociaux et s'inscrivent dans un système de significations qui ne peut être compris que dans une logique interprétative sociologique ;

2) Les idées ont des résultats matériels : un changement d'idée ou de conception dominante concernant ce que doivent être les politiques publiques va avoir des effets sur les dispositifs effectivement mis en œuvre, sur la manière dont les publics seront pris en charge et dont ils vivront *matériellement*. S'accorder sur ce point est d'autant plus indispensable que l'on se propose d'étudier les politiques sociales : un changement de paramètre dans les conditions d'accès au minima sociaux, dans le niveau des aides ou dans les exigences de contreparties, a des effets immédiats sur les conditions de vie des publics cibles.

1.3.3. Le changement est-il possible ?

In fine, si les idées elles-mêmes sont socialement déterminées, comment peut advenir le changement ? Si les institutions structurent l'identité des agents sociaux et qu'ils n'en changent pas à leur guise, comment un changement peut-il s'opérer ? L'expression *changement des acteurs* peut être entendue de deux manières : elle peut faire référence à un changement qui serait *interne* à chaque individu ; elle peut aussi faire référence à la *permutation*, à la *substitution d'un acteur par un autre*. Qu'on entende le changement dans un sens ou dans un autre, il n'est pas contradictoire avec le fait de postuler une certaine pesanteur des croyances et des identités individuelles. Tout d'abord, la répétition de certains discours peut affaiblir les convictions personnelles sur le long terme : dans la partie consacrée aux causes du changement, nous constaterons de tels processus de césure et de mise en doute, et finalement des changements idéels lents et graduels chez les agents sociaux dominés dans leur champ politique ou administratif. Surtout, le changement de discours dominant est *un changement d'acteurs dominants* : des acteurs stables, confiants dans leurs idées, ont pu atteindre des positions institutionnelles plus fortes, savoir mieux faire valoir leur intérêts, contourner des résistances, devenir majoritaires. Si une organisation change de discours dominant et d'objectif de politique publique, ce n'est pas nécessairement parce que ses membres ont tous changé d'opinion, mais c'est peut-être parce que le partage des rôles a évolué, ou que les nouveaux acteurs dominants au sein de cette institution ont des idées

différentes. Dans notre étude, nous verrons que le changement de politiques publiques, de modes de pensée et d'objectifs en matière de politiques sociales est la conséquence de ces deux processus entremêlés : ce sont à la fois des acteurs et des partages administratifs nouveaux qui ont modifié les équilibres politiques au sein des institutions ; ce sont aussi des individus qui ont été incités, forcés ou conduits comme « *par la force des choses* » à faire évoluer leurs positions publiques. Les remarques de Muller à ce propos sont particulièrement éclairantes :

[...] dans une situation de transformation du contexte de sens, le coût représenté par le maintien d'une position calée sur l'ancien contexte de sens – et donc sur d'anciennes croyances – est de plus en plus élevé, parce qu'il suppose des mobilisations de ressources de plus en plus importantes pour défendre une position qui relevait, jusque-là, de l'évidence et dont on doit désormais démontrer la validité : l'évidence a en quelque sorte changé de camp, comme l'illustre parfaitement l'exemple des politiques de services publics ou les privatisations en France⁸⁵.

Continuer à défendre ses opinions devient de plus en plus difficile à mesure que les autres agents du champ social sont plus réticents à ces arguments, à mesure que ces arguments rencontrent de moins en moins l'approbation. La permutation des acteurs entre eux (les nouveaux équilibres au sein des institutions) et le changement interne des acteurs (la mise en doute des agents sociaux critiques ou dominés) sont deux processus cumulatifs : lorsqu'un discours tend à devenir majoritaire dans une institution, il est porté par de plus en plus d'individus et obtient dès lors une force de persuasion sociale plus grande ; à l'inverse, il devient de plus en plus difficile de porter un discours alternatif, et les acteurs marginaux n'ont le choix qu'entre trois possibilités : sortir de l'institution, résister et exprimer publiquement leurs désaccords – au risque de se mettre en marge de leur champ – ou nuancer leur opposition en restant « loyaux » à l'institution⁸⁶. La position la moins périlleuse est de la dernière : modérer son opposition et adopter, du moins publiquement et dans les présentations officielles, le discours dominant. Ces acteurs ne changent peut-être pas de conviction intime et de valeurs politiques profondes ; toutefois, leurs engagements publics peuvent devenir moins expressément critiques et leur discours officiel se sera adapté⁸⁷. A partir du moment où même

⁸⁵ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p.171.

⁸⁶ Sur les trois réactions-types des agents sociaux en désaccord avec leur organisme d'appartenance, nous renvoyons au modèle classique de : Hirschman, A. *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1970. A la fin de la thèse nous étudierons les difficultés de positionnement des acteurs critiques à l'égard des politiques « actives », qui n'ont eu d'autre choix que de nuancer leur opposition au discours dominant ou de sortir de l'institution après avoir été marginalisés dans leur champ (voir chapitre VIII, sous partie 1.2. : « *Les critiques invalides* »).

⁸⁷ La conception épistémologique que nous avons des « idées » ne doit pas provoquer de malentendus. Comme nous l'avons déjà expliqué, nous ne pensons pas que les individus puissent changer à leur guise de convictions et

les acteurs qui pouvaient être réticents dans un premier temps finissent eux aussi par reproduire le nouveau discours dominant, alors on peut considérer que le changement de « référentiel »⁸⁸ est réalisé : les anciens cadres cognitifs qui structuraient auparavant le secteur sont « *disqualifiés* » et un nouveau référentiel sectoriel « *s'impose* »⁸⁹.

1.3.4. Le rôle des intérêts sociaux

Pourquoi un référentiel change ? Nous en avons vu les causes organisationnelles – de nouveaux acteurs, porteurs de nouvelles idées, deviennent dominants dans un secteur. Mais plus profondément, comment s'effectue le changement des idées ? Jobert et Muller font remonter les causes à la tension entre le référentiel global et le référentiel sectoriel : c'est parce que le référentiel du secteur devient trop éloigné et trop différent du référentiel global

en faire un usage purement stratégique : les idées sont une « *composante identitaire forte* » (Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques. op. cit.*, p.561). Changer de conviction ce serait changer une partie de son identité – changement social peu probable à court terme. Et pourtant, nous constatons dans le même temps des changements de théories dominantes ; le paradoxe apparent réside ici : nous constatons des changements de référentiels dominants alors que l'on sait que les individus changent peu de valeurs et de convictions politiques et sociales profondes (voir à ce sujet les travaux sur l'inertie des « valeurs » à moyen terme : Bréchon P. « Les valeurs des Français. Evolution de 1980 à 2000 ». *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 3, 2001, p. 595-598 ; Bréchon, P., Tchernia, J.-F. (dir.). *La France à travers ses valeurs*. Paris : Armand Colin, 2009). La solution au paradoxe apparent est la suivante : ce n'est pas forcément parce qu'on est convaincu personnellement du bien-fondé d'une proposition qu'on fait évoluer son discours public. On peut changer de discours parce qu'on y est contraint, qu'on n'a pas le choix, qu'il faut adapter son vocabulaire à son auditoire – et c'est ce que montre la thèse, en particulier le chapitre VIIIe, sous-partie 1.2.2.2. « *'Un diagnostic juste' : l'activation par delà ses partisans européens* ». Ce que fait le référentiel dominant, c'est qu'il rend plus difficile l'expression d'opinions alternatives, de propositions contradictoires au référentiel dominant. Un des passages de notre recherche de terrain les plus significatifs à cet égard a été l'étude discours critiques à l'« activation ». Ce que nous avons constaté c'est que, premièrement, les opinions critiques ou réservées à l'égard des « politiques actives » étaient fortement minoritaires – soit que les personnes critiques étaient très peu nombreuses soit qu'elles ne formulaient pas ouvertement ces critiques – et, deuxièmement, que les personnes qui osaient formuler des critiques avaient du mal à le faire expressément ou publiquement. Autrement dit, il ne nous importe pas dans cette recherche de savoir si les personnes sont vraiment, personnellement et intimement convaincues par les propositions incitatives ; le tout est qu'ils les expriment, les véhiculent, que ces idées fonctionnent politiquement et socialement, qu'elles soient défendues et reconnues publiquement comme valides. J'ai poussé une fois un entretien de près de trois heures avec un spécialiste d'André Gorz (Gorz, A. *Métamorphoses du travail*. Paris : Gallimard, 2004) qui soutenait la réforme du RSA (entretien n°8) ; je lui ai demandé s'il croyait aux incitations et il a fini par me répondre qu'il n'était pas entièrement convaincu. *Idem* pour un membre du Haut Commissariat : un des conseillers principaux de Martin Hirsch m'a révélé à la fin d'un entretien d'une heure et demie qu'il n'était pas sûr d'être totalement persuadé du bien-fondé des théories incitatives ; et pourtant, officiellement, il défendait ces théories (entretien 1). Autrement dit, les deux acteurs en question promouvaient les théories incitatives dans les réunions administratives et dans les conférences publiques, *malgré* ou *par-delà* ce qui pouvait constituer par ailleurs leurs convictions personnelles. Ce qui nous intéresse dans cette thèse c'est d'étudier les discours dominants *malgré* ou *par-delà* la variabilité des convictions personnelles des locuteurs. Dans cette thèse nous n'étudions pas les convictions privées mais les discours dominants dans un secteur de politique publique. Les théories « incitatives » et les propositions d'« activation » sont le discours dominant dans le secteur des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas dans les années 2000 : voilà le constat que nous allons faire dans cette thèse.

⁸⁸ Jobert B., Muller P. *L'Etat en action*. Paris : PUF, 1987.

⁸⁹ Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques. op. cit.*, p.559.

que la tension entre les deux niveaux s'accroît et que le niveau inférieur va être contraint de s'adapter⁹⁰. Mais globaliser le problème du changement ne fait que déplacer la question des causes : pourquoi le référentiel global a-t-il changé, lui ? Hall⁹¹ formule une hypothèse en termes de *changement de paradigmes* : s'inspirant des travaux de Kuhn sur les paradigmes scientifiques⁹², Hall pense qu'un paradigme va devoir changer à partir du moment où il expliquera moins bien la réalité sociale. A mesure qu'une explication du monde devient moins convaincante – Hall prend pour cas d'étude la théorie keynésienne dans le champ économique –, un paradigme concurrent va proposer une autre interprétation du monde, et s'imposer si cette interprétation semble plus plausible. Nous souscrivons à l'analyse de Hall sur le constat de la perte d'audience du paradigme keynésien et sur son remplacement par un paradigme néolibéral dans le secteur des politiques économiques. Mais nous adoptons une interprétation plus conflictualiste et moins positiviste du changement de paradigme : si un paradigme s'impose, ce n'est pas parce qu'il serait plus convaincant en soi, mais parce que des groupes sociaux ont défendu ce paradigme avec plus de ressources, avec plus de forces de conviction, avec une plus grande audience. Un paradigme ne perd pas de sa pertinence de manière fluide, naturelle et transparente : pour qu'un paradigme soit considéré comme « en crise » il faut que des acteurs dénoncent ce paradigme, qu'ils en contestent les présupposés, qu'ils en dénoncent les effets. La « crise » n'existe pas tant qu'elle n'est pas formulée socialement, et qu'elle n'est pas majoritairement acceptée comme telle⁹³.

Les groupes sociaux s'opposent sur le constat d'une « crise » ou non des paradigmes dominants. Réfléchir en termes de « référentiel », c'est alors souligner le rôle des conflits et des intérêts sociaux dans le changement des idées. Faisant référence aux concepts gramsciens, Muller précise ainsi que l'« *on ne peut pas étudier la mise en place d'un nouveau référentiel sans utiliser la notion d'hégémonie, c'est-à-dire l'ensemble des processus par lesquels un groupe social impose à l'ensemble de la société sa vision du même, son projet* »⁹⁴. Dans la continuité d'une tradition matérialiste d'analyse de l'idéologie (« *Les idées*

⁹⁰ Jobert B., Muller P. *L'Etat en action. op. cit*

⁹¹ Hall, P. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain ». *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, p. 275-298.

⁹² Kuhn, T. *Structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion, 1983.

⁹³ Sur la « *compétition pour la définition de la réalité* » en période de « crise », voir : Dobry, M. « Les compétitions pour la définition de la réalité ». in Dobry, M. *Sociologie des crises politiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009, p.199-219. Sur la définition politique des situations « normales » et des situations de « crises », voir : Lagadec, P. *La Gestion des crises*. Paris : McGraw Hill, 1991; Gilbert, C. « La fabrique de Risques ». *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 1, n°114, 2003, p. 55-72.

⁹⁴ Muller, P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, 1985. p. 173.

dominantes sont les idées de la classe dominante »⁹⁵), nous souhaitons insister dans cet avant-propos théorique sur l'importance des processus sociaux par lesquels une classe sociale arrive à faire de ses idées particulières une « volonté générale » et participe ainsi de la production de « *l'idéologie dominante* »⁹⁶ : les idées dominantes sont le résultat de rapports de force.

1.3.5. L'interdépendance des idées, des institutions et des intérêts

Les idées dominantes sont le résultat de conflits entre groupes sociaux ayant chacun leur vision du monde, leur définition des problèmes et des solutions. Faut-il alors hiérarchiser les variables explicatives du changement en matière de politiques publiques : le social importe-t-il plus que les idées ?

Les approches par les « trois i » ont insisté sur le caractère multifactoriel du changement⁹⁷ – appliquant ainsi le conseil théorique syncrétique formulé par Hall et Taylor au sujet des trois néo-institutionnalismes :

each seems to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of the human action and institutional impact present there For instance, an actor's behavior may be influenced both by strategic calculation about the likely strategies of others and by reference to a familiar set of moral or cognitive templates, each of which may depend on the configuration of existing institutions⁹⁸.

La dépendance au sentier et aux institutions héritées, les stratégies croisées des acteurs, leurs cadres de pensée et le sens qu'ils donnent à leur action pourraient expliquer le comportement et le choix politiques dans des situations données ; il faudrait donc étudier l'ensemble des déterminants possibles du choix pour comprendre tout le sens de l'action publique. Toutefois, la distinction analytique entre l'étude des institutions, des idées et des intérêts peut porter à confusion quant à l'équilibre entre les différentes variables : les trois « i » sont-ils de la même importance lorsqu'il faut étudier les politiques publiques ? Considérer que ces trois facteurs jouent un rôle dans le changement, n'est-ce pas suggérer qu'ils jouent tous un rôle équivalent – et s'empêcher ainsi de hiérarchiser les causes et les déterminants ? Si, à l'inverse, les variables explicatives sont interdépendantes, est-il souhaitable d'en cloisonner ainsi l'étude ? Ces incertitudes méthodologiques et les risques de

⁹⁵ Marx K., Engels F. *L'idéologie allemande*. Paris : Éditions sociales, 1965, p. 52.

⁹⁶ Bourdieu P., Boltanski L. *La production de l'idéologie dominante*. Paris : Demopolis, 2008.

⁹⁷ Palier B., Surel T. « Les « trois i » et l'analyse de l'Etat en action ». *RFSP*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.

⁹⁸ Hall P. Taylor R.. « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *op. cit.*, p.955.

malentendu théorique – qui font que l’approche par les « trois i » doit être considérée comme une proposition d’agenda de recherche plutôt que comme un strict « modèle » d’analyse⁹⁹ – font que nous ne structurerons pas notre développement ultérieur à partir de ce cadre analytique. Si nous allons bien étudier des idées, des intérêts et des institutions, nous ne considérons pas que les trois variables puissent être opposées ou même dissociées d’un point de vue logique. Nous avons déjà dit que notre définition sociologique des « institutions » incluait le champ des règles formelles, des normes et des valeurs : les institutions « cristallisent » les idées dominantes¹⁰⁰. Nous avons précisé également que les idées dominantes sont celles des groupes sociaux dominants. Nous défendons donc la même thèse que Muller concernant le rôle partagé des idées, des institutions et des intérêts :

La thèse défendue ici, d’un certain point de vue, accorde une place plus importante aux intérêts que ne le font les approches par les idées, dans la mesure où elle considère que les idées n’existent pas sans les intérêts (les référentiels expriment la vision du monde des groupes dominants), de même que les intérêts n’existent qu’en tant qu’ils s’expriment à travers des matrices cognitives et normatives (qui expliquent le monde et disent comment il doit être)¹⁰¹.

Si nous étudions les idées, c’est en tant qu’objets sociaux dont les origines et les conséquences sont matérielles, sociales et conflictuelles : les idées sont « *la traduction des intérêts dans le champ du débat public, de même que les institutions constituent en quelque sorte des idées coagulées dans une configuration institutionnelle donnée* »¹⁰². Les idées « englob[ent] les ‘intérêts’ des acteurs qui les portent »¹⁰³.

Concernant la notion d’« intérêt », nous avons précisé que nous ne la définissons pas comme un objectif individuel poursuivi selon des stratégies maximisatrices – l’intérêt individuel ne pouvant être considéré comme un donné purement subjectif, affranchi de l’environnement dans lequel il s’exprime. Les choix, les préférences et les désirs sont formulés dans un contexte social assignant des valeurs d’usage aux propriétés et aux capitaux des agents¹⁰⁴. Conformément à l’approche sociologique que nous adoptons, nous pensons que

⁹⁹Tout en notant le « succès » que l’approche par les « trois i » a pu avoir chez les doctorants et jeunes chercheurs spécialisés dans l’étude des politiques publiques depuis une dizaine d’années en France, Surel reconnaît que les « trois i » ne sont pas un « *modèle d’analyse* » mais une piste méthodologique et épistémologique encore à approfondir : Surel, Y. « L’action publique modélisée par les « trois i » ? » in Delori M., Deschaux-Beaume D., Saurugger S. (dir.). *Le choix rationnel en science politique. Débats critiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 229-255.

¹⁰⁰ Nous étudierons l’institutionnalisation des idées dominantes dans le chapitre consacré aux « algorithmes » des réformateurs (chapitre IIIe).

¹⁰¹ *idem*.

¹⁰² Muller, P. « Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique ». *op. cit.*, p.170.

¹⁰³ *idem*.

¹⁰⁴ Bourdieu, P. *La distinction. op. cit.*

les « intérêts » sont appuyés sur des motivations et des significations sociales. *In fine*, ce sont des équilibres instables entre groupes sociaux, des effets de pouvoir et de lutte qui déterminent les intérêts dominants, les idées « hégémoniques »¹⁰⁵ et la manière dont ces idées vont se cristalliser et « prendre corps » dans des institutions¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Gramsci, A. *Gramsci dans le texte*. Paris : Edition sociales, 1977, p.498 et suivantes.

¹⁰⁶ Nous ne prétendons pas ici clore le débat sur l'origine des idées et la hiérarchie des variables causales en matière de changement. Nous précisons ce positionnement épistémologique afin que l'on ne pense pas que l'approche cognitive adoptée fasse des idées la cause ultime des changements : l'approche cognitive n'étudie les idées qu'en tant qu'elles expriment des intérêts et qu'elles sont le résultat de conflits sociaux. Comme l'a précisé Muller, « *l'approche cognitive n'est pas une approche par les idées* » (Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p.170). Cette question théorique sur la *hiérarchie des variables causales en dernière instance* ne se posera d'ailleurs pas dans le reste de la recherche doctorale, étant donné que nous ne remontons pas entièrement toute la chaîne des causalités intriquées, depuis le changement des politiques publiques jusqu'aux groupes sociaux qui auraient soutenu socialement et politiquement ces changements. Dans la thèse, nous faisons le constat d'un changement des politiques sociales ; nous soulignons que des discours dominants ont tendance à s'imposer dans le secteur des politiques sociales ; nous évaluons le rôle joué par certaines institutions dans ce changement ; nous mesurons finalement les effets sur le revenu des personnes pauvres. Autrement dit, la thèse se clôt sans franchir le dernier pas des imputations causales : quels sont les intérêts sociaux *favorisés* par les politiques « actives » ? Plus encore que de constater les intérêts favorisés, il pourrait être intéressant d'étudier quelles classes sociales éventuelles, quels corps institués, quels groupes de pression ont eu intérêt à ce que de nouvelles idées dominent dans le champ des politiques sociales et qu'il en résulte des réformes des dispositifs publics. Se demander si des groupes sociaux identifiables ont souhaité ce changement et s'ils ont actionné des leviers politiques, économiques et sociaux pour le favoriser serait un autre projet de recherche à part entière, qu'il pourrait être intéressant de mener à la suite et en complément de cette thèse. Ici nous nous contentons d'étudier le changement (ses mécanismes politico-administratifs, ses conséquences politiques, économiques et sociales) et de tester plusieurs hypothèses – sans prétendre épuiser pour autant la totalité des explications causales en dernière instance. Si nous ne sommes pas rentrés davantage dans cette régression causale et dans ce débat sur *les idées comme causes explicatives suffisantes ou non* dans le corps de la thèse, c'est qu'outre son infaisabilité matérielle c'est un problème et un projet de recherche qui conduisent à des difficultés théoriques et méthodologiques difficilement dépassables ; Muller note ainsi que : « *en réalité, les causes de la transformation d'une politique publique sont infiniment plus complexes et, de toute façon, multidimensionnelles. En fait, c'est la question même de la relation causale entre idées et action publique qui conduit inévitablement à une impasse théorique et méthodologique* » ; il ajoute en note de bas de page : « *Comme le souligne, par exemple, John L. Campbell : 'Lorsque nous nous demandons si une décision politique est motivée par des idées ou par des intérêts, nous posons mal la question'* » (Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p.171). Dans la thèse nous faisons seulement le constat d'un changement cognitif et instrumental et nous essayons de définir et de catégoriser ce changement (chapitres IIIe, IVe et Ve) ; nous nous demandons ensuite quel rôle des institutions politiques à différents niveaux ont pu jouer dans le changement tel que nous l'avons défini au préalable (chapitres VIe, VIIe et VIIIe). Nous ne rentrons pas davantage dans cette discussion théorique et méthodologique complexe sur *les idées comme causes explicatives suffisantes ou non* ; pour des travaux qui se sont intéressées au rôle spécifique *des idées comme causes* des changements, nous renvoyons en particulier aux propositions formulées dans la littérature sur les changements de paradigmes économiques (Hall, P. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton : Princeton University Press, 1989 ; Hall, P. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics*, vol.25, n°3, 1993, p. 275-296), à l'étude des croyances et des causes idéelles en Relations Internationales (Parsons, C. « Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union ». *International Organization*, vol. 56, n°1, 2002, p.47-84 ; Wendt, A. *Social Theory of International Politics*. New York : Cambridge University Press, 1997 ; Goldstein J, Keohane R (dir.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press, 1993 ; Onuf, N. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989 ; Checkel J. « Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution ». *World Politics*, vol. 45, n°2, 1993, p.271-300 ; Sikkink, K. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca : Cornell University Press, 1991) ainsi qu'aux propositions théoriques de Vivien Schmidt en matière d'Institutionnalisme Discursif (Schmidt, V.A. « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science*, vol. 11,

Conclusion intermédiaire

Nous analysons des politiques publiques en étant attentif aux déterminants cognitifs et sociaux des décisions publiques : voici notre épistémologie générale. Faire le choix d'une telle approche pour analyser des politiques publiques signifie que l'on s'intéresse à la fois aux effets des dispositifs publics dans le monde social mais également aux règles formelles et informelles, aux valeurs et aux normes qui ont pu orienter les choix publics : quels objectifs motivaient les réformateurs ? Quelle représentation avaient-ils du problème à régler ? D'où venait cette représentation ? Comment a pu s'imposer une solution particulière de politique publique dans un secteur déterminé ? Une décision publique ne peut se comprendre et s'analyser qu'au regard des significations sociales qui la fondent : une réforme de politiques publiques est toujours assise sur des croyances relatives à l'efficacité des instruments adoptés et au caractère souhaitable des objectifs poursuivis. La démarche analytique que nous adoptons vise ainsi à mettre à jour et à analyser les croyances dominantes qui ont motivé la conception et l'adoption d'une réforme dans le secteur des politiques sociales.

Parler d'« analyse des politiques publiques » ce n'est pas considérer *a priori* que l'Etat serait l'acteur unique et omnipotent de l'action publique : des groupes sociaux concurrents ont pu résister ou au contraire promouvoir l'« activation des politiques sociales », chacun avec plus ou moins de succès. Dans la thèse nous n'ouvrons pas le débat concernant les *causalités sociales des changements en dernière instance* – à savoir la question des intérêts sociaux spécifiques, des classes sociales ou des groupes de pression particuliers qui auraient pu vouloir et obtenir des changements idéels et politiques. Nous nous contentons d'analyser les idées dominantes dans un secteur de politique publique, sans franchir le pas supplémentaire qui reviendrait à imputer à un groupe social spécifique la paternité originelle de ces idées. Le premier constat que nous faisons est celui d'une généralisation des politiques sociales « actives » dans trois pays européens ; nous nous interrogeons ensuite sur les dispositions sociales et cognitives des réformateurs : pourquoi des responsables politico-administratifs ont-ils été favorables aux réformes sociales « actives » ? Qu'attendaient-ils des nouveaux dispositifs ? Comment se représentaient-ils leur fonctionnement, leur efficacité ? Quels effets finaux espéraient-ils, et pourquoi escomptaient-ils de tels effets ? En posant ces questions nous proposons de nous intéresser aux significations sociales des réformes, aux

2008, p.303-326 ; Schmidt, V.A. « Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism' ». *op. cit.*).

normes et aux valeurs qui ont pu orienter les choix institutionnels dans un secteur de politiques publiques.

Nous avons expliqué le positionnement épistémologique qui était le nôtre pour analyser des politiques publiques ; il faut maintenant présenter plus en détail le sujet de notre enquête, les questions que nous nous sommes posées et le cheminement logique que nous avons suivi afin de construire notre problématique de recherche.

2. Définir les concepts : la construction théorique de la recherche

Nous avons présenté l'épistémologie générale dans laquelle nous nous inscrivons pour analyser des politiques sociales ; présentons maintenant le cheminement logique de notre démonstration au cours de la thèse. Quelles questions posons-nous ? Sur quelle littérature spécialisée fondons-nous notre réflexion théorique dans le champ des politiques sociales ? Comment avons-nous établi notre problématique et nos hypothèses ?

2.1. Qu'est-ce que l' « activation » ?

Nous nous intéressons aux réformes dites « actives » de la protection sociale en Europe¹⁰⁷. Mais qu'est-ce que l' « activation » de la protection sociale : peut-on trouver une définition simple du phénomène ? Y-a-t-il un ou plusieurs « modèles » de politiques actives en Europe ? La littérature académique sur la protection sociale s'accorde-t-elle sur ce que recouvre l' « activation » ? Les sociologues et politistes spécialistes des politiques sociales « actives » partagent au moins un constat : des politiques sociales dites « actives » sont adoptées partout en Europe depuis une quinzaine d'années¹⁰⁸. Mais le consensus académique s'arrête là : pour certains auteurs, l' « activation » est un mouvement de réforme général et cohérent, qui saisit tous les systèmes de politiques publiques et leur imprime des changements comparables ; pour d'autres, l'activation n'est qu'un « label » et les politiques « actives » mises en place dans les Etats européens divergent dans leur contenu, leurs objectifs et leurs modes de conception. Si l'on retrouve ici en partie des débats classiques sur les « régimes » de protection sociale et leurs évolutions¹⁰⁹, la littérature sur l' « activation » complète ces

¹⁰⁷ La méthode comparative et le choix des trois Etats pour une comparaison internationale sont justifiés au début du prochain chapitre (Chapitre IIe).

¹⁰⁸ Pour deux recherches en accord sur ce constat minimal selon lequel les politiques dites « actives » se développent partout en Europe – malgré l'opposition des auteurs sur les formes de modélisation de l' « activation » – voir : Eichhorst W. Konle-Seidl R. « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies ». IZA Discussion Paper, N° 3905, 2008 ; Barbier, J.-C. « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale ». *La Vie des Idées* [En ligne]. 4 novembre 2008 [consulté le 28/11/11]. Disponible en ligne sur : <www.laviedesidees.fr>.

¹⁰⁹ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990. Nous discutons les typologies classiques des « régimes » d'Etat-providence dans le chapitre suivant de la thèse (chapitre IIe) consacré à la présentation des systèmes de protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

réflexions théoriques en s'intéressant aux réformes les plus contemporaines de la protection sociale : par delà les régimes historiquement diversifiés de protection sociale, les politiques « actives » expérimentées depuis quinze ans en Europe partagent-elles des caractéristiques typiques ?

2.1.1. S'accorder sur les typologies : des difficultés de l'« exercice »¹¹⁰

Barbier souligne que les politiques « actives » de l'emploi sont une invention des pays du Nord de l'Europe et qu'elles s'insèrent historiquement dans un régime « scandinave » de protection sociale¹¹¹. Ce régime se caractériserait par un niveau élevé de prestations sociales, des services sociaux de qualité, dans une logique de solidarité et de mobilisation de la collectivité en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des personnes sans emploi. D'après Barbier, ce modèle scandinave ne serait en rien comparable aux approches libérales anglo-saxonnes : les politiques de l'emploi américaines et britanniques, moins généreuses en terme de niveau de prestations, plus coercitives et plus strictes sur les conditions d'octroi des prestations, adopteraient une approche plus individualisante et moralisatrice à l'égard des chômeurs. Barbier refuse donc l'assimilation des politiques « actives » scandinaves au « *workfare* » anglo-saxon¹¹² : certes les politiques sociales sont davantage dirigées vers le marché du travail dans les deux cas, mais elles le seraient d'une manière coercitive et punitive dans les approches du « *workfare* », et d'une manière généreuse et compréhensive dans les approches scandinaves. Barbier propose donc une définition minimale des politiques d'activation (des politiques qui viseraient à *faire davantage le lien entre protection sociale et marché du travail*¹¹³), tout en distinguant ce qu'il appelle des « régimes polaires d'activation » – un régime scandinave et un régime de « *workfare* » –

¹¹⁰ Serrano Pascual, A. « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise ». in Serrano Pascual A, Magnusson L. (dir.). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruxelles : Peter Lang, 2007.

¹¹¹ Barbier, J.-C. « Peut-on parler d'activation' de la protection sociale en Europe ? ». *Revue française de sociologie*, vol. 43 n°2, 2002, p. 307-332.

¹¹² Pour une présentation des réformes étatsuniennes de « Workfare », voir : Freeman, R. « The Rising Tide Lifts... ? ». in Danziger S., Haveman R. (dir.). *Understanding Poverty*. New York : Harvard University Press, 2001 ; Gilles, C. « Réforme du Welfare et croissance aux États-Unis : quels résultats ? ». *Revue Française des Affaires Sociales*, 2008, n° 4, p. 217-233 ; Blank, R. « Improving the Safety Net for Single Mothers Who Face Serious Barriers to Work ». *Future of Children*, vol. 17, 2007 ; Moffitt, R. « Welfare Reform : The US experience ». Article présenté à la conférence du Conseil économique de Suède, 7 mai 2007 ; Bollinger Z. « Changes in the Distribution of Income among Single Mother Families: Murphy Brown meets Inequality ». Décembre 2008. Disponible en ligne sur :

<http://gaton.uky.edu/Faculty/Ziliak/Income_Inequality_120208_all.pdf>

¹¹³ Barbier, J.-C. « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française ». *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, p. 189-192.

autour desquels gravitent des pays plus ou moins conformes au « type » général auquel ils se rattachent. Cette analyse rejoint celle de Lødemel et Trickey sur les modèles-types d'activation¹¹⁴ : pour ramener les récipiendaires de l'aide sociale vers le travail, une approche anglo-saxonne privilégierait des approches coercitives et punitives ; une deuxième approche, d'origine scandinave, se fonderait davantage sur le développement des ressources humaines et le souci de développer les capacités individuelles.

D'autres classifications ont été proposées. Van Berkel et Hornemann Moller ne distinguent pas deux mais trois modèles, présents dans des zones géographiques également distinctes¹¹⁵. Pour ramener les bénéficiaires de l'aide sociale au travail, les pays Anglo-saxons s'appuieraient surtout sur des instruments incitatifs, en diminuant le niveau des ressources hors du travail et en développant des primes au retour au travail (« *in-work benefits* »). Dans les pays d'Europe continentale (deuxième type), ce serait surtout le partage entre les droits et les devoirs qui serait rééquilibré, à travers une prise en charge paternaliste des chômeurs, le développement des contreparties et le durcissement des conditions d'accès aux prestations. Enfin, les politiques scandinaves continueraient d'insister sur l'objectif d'intégration sociale et la générosité des prestations : c'est le troisième type de modèle « actif » selon Van Berkel et Hornemann Moller. Pour Serrano Pascual, ce ne sont pas deux ou trois modèles qui s'opposent, mais pas moins de cinq régimes spécifiques d'activation qui peuvent être distingués – si l'on se fonde sur le « *régime de citoyenneté* » et les manières de gouverner les sujets sociaux propres à chaque système national¹¹⁶. La Grande-Bretagne serait le meilleur exemple d'un régime de marché fondé sur des incitations au travail, où l'individu est conçu comme un calculateur rationnel qui ferait le choix rationnel de ne pas travailler. Ce premier régime « éthique-responsabilisant » serait fondé sur une lecture à la fois économique et moralisatrice du comportement des individus – qui devraient assumer le devoir moral de « *se prendre en charge eux-mêmes* ». Hormis en Grande-Bretagne, ce régime se retrouverait également en République Tchèque et – dans une moindre mesure – au Portugal. Dans le deuxième régime, le mode de gouvernement des sujets serait aussi moralisateur que dans le premier type, mais il serait fondé sur une vision moins économique et plus contractualiste des rapports entre citoyens et pouvoirs publics. Les citoyens seraient moins conçus comme des individus rationnels et calculateurs que comme des personnes à soigner, des individus en

¹¹⁴ Lødemel I., Trickey H. (dir.). *An offer you can't refuse*. Bristol : Policy Press, 2000.

¹¹⁵ van Berkel R., Hornemann Moller I. *Active social policies in the EU. Inclusion through Participation ?* Bristol : Policy Press, 2002.

¹¹⁶ Serrano Pascual, A. « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise ». *op. cit.*

déficit de compétences personnelles ou avec des problèmes de « *personnalité* »¹¹⁷. Certes le fait de travailler resterait un devoir moral, mais le retour à l'emploi serait moins imposé par des règles de marché que par un guidage « *moral-thérapeutique* ». Les Pays-Bas seraient typiques de ce second régime, et le Danemark pourrait également s'en rapprocher. Un troisième régime, dit « *d'autonomisation citoyenne* », serait partagé entre la responsabilisation des individus et la responsabilité collective de la sortie de la pauvreté ; l'équilibrage de cette tension passerait par le recours de plus en plus fréquent à la contractualisation. L'objectif principal de ce troisième régime serait de favoriser l'autonomie des citoyens, tout en garantissant la pérennité financière et le soutien social du système de politiques sociales. Le modèle-type de ce troisième régime se trouverait en Suède, et partiellement en France et au Danemark. En Espagne – et en moindre partie au Portugal et en République Tchèque –, le faible niveau de dépenses sociales, l'absence d'une stratégie cohérente d'activation, la dispersion, la désarticulation et la fragmentation du réseau d'aide sociale caractériseraient un régime dit de « *provision fragmentée* » : c'est le quatrième type proposé par Serrano Pascual. Enfin, un cinquième et dernier régime théorique est proposé, le régime « *résiduel disciplinant* ». Caractérisé par un développement très limité de l'Etat-providence, le régime « *résiduel disciplinant* » contraindrait les allocataires de l'aide sociale à suivre des obligations administratives et coercitives, assises sur des mesures de contrôles et des sanctions punitives. Serrano Pascual n'introduit aucun pays dans ce dernier type, mais en indique le développement théorique possible en cas d'exacerbation des approches culpabilisatrices, moralisatrices et coercitives constatés dans plusieurs régimes¹¹⁸.

Face à ces différentes typologies, la question qui se pose est la suivante : peut-on trouver des points communs aux différents régimes d'activation, ou la diversité des expériences nationales rend-elle illusoire une définition commune du phénomène ? L'« activation » n'est-elle qu'une politique « fourre-tout » (*one-size-fits-all policy*)¹¹⁹, un label général¹²⁰ mais sans contenu clairement délimité dans lequel chaque Etat européen

¹¹⁷ Moreno L., Serrano Pascual A. « Europeización del Bienestar y activación ». *Política y Sociedad*, vol. 44, n° 2, 2007, p. 31-44.

¹¹⁸ Crespo E., Revilla J.C., Serrano A. « Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación ». *Psicoperspectivas*, vol. 8, n°2, 2009, p. 82-101.

¹¹⁹ Armingeon, K. « Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics ». *Journal of European Public Policy*, vol.14, n°6, 2007, p. 906.

¹²⁰ Barbier, J.-C. « Workfare, 'flexicurité', réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales ». Conférence Paper au Congrès de l'AFSP, 2009, Grenoble; Barbier, J.-C. « 'Stratégie de Lisbonne': les promesses sociales non tenues ». *Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, n°18, 2010.

développerait les politiques les plus diversifiées ? A l'inverse, les modèles statiques ou « gelés »¹²¹ des régimes sociaux européens sont-ils encore d'actualité alors que les politiques de l'emploi connaissent des mutations intenses et accélérées depuis deux décennies en Europe¹²², et ce dans un contexte permanent d'austérité¹²³ ?

Le mouvement d'« activation » des régimes de protection sociale a touché tous les pays d'Europe depuis quinze ans : l'Allemagne¹²⁴, la Belgique¹²⁵, l'Espagne¹²⁶, le Danemark¹²⁷, la France¹²⁸, la Grande-Bretagne¹²⁹, l'Italie¹³⁰, les Pays-Bas¹³¹ ont tous mis en œuvre des politiques visant à « activer » leurs politiques sociales depuis le début des années 2000. Même les pays scandinaves ont suivi ce mouvement de réforme : en 1999, le chercheur à l'Université d'Helsinki Pekka Kosonen concluait son étude comparative des réformes

¹²¹ Hemerijck A. « Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States ». *WZB Discussion Paper*, n°103, 2006.

¹²² Hemerijck A. « The self-transformation of the European social model(s) ». in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. *Why we Need a New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press, 2002 ; Clegg, D. « Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States ». *Social Policy & Administration*, vol. 41, 2007, p. 597-617.

¹²³ Pierson, P. « Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring en Affluent Democracies ». in Pierson, P. (dir.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press, p. 410-456.

¹²⁴ Eichhorst W., Grienberger-Zingerle M., Konle-Seidl R. « Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin : Springer, 2008.

¹²⁵ Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2005 ; Matagne G. « Les dynamiques de réforme des politiques belges de l'emploi : changement graduel transformateur et jeux multi-niveaux ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, p. 321-354.

¹²⁶ Moreno L. Serrano-Pascual A. « Europeanization and Spanish welfare: the case of employment policy ». in Guillén A., León M. (dir.) *The Spanish Welfare State in the European Context*. Farnham: Ashgate, 2011 ; Martín M. Tovar F., Artiaga A. « Reinvención del gobierno del desempleo en el marco de una gestión difusa ». Communication au IIe congrès annuel de la Red Española de Política Social, Madrid, 1^{er} octobre 2010 ; Palpant, C. « Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale : dynamiques de changement et interactions multi-niveaux au sein de régions européennes en mutation ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, p. 355-387.

¹²⁷ Kvist J., Pedersen L., Koehler P. « Making all Work: Modern Danish Labour Market Policies ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin : Springer, 2008.

¹²⁸ Barbier J.-C. « L'« activation » de la protection sociale, existe-t-il un modèle français ? ». in Guillemard, A.-M. *Où va la protection sociale ?* (dir.). Paris : PUF, 2008, p.165-182 ; Godel B., Méda, D. « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Document de travail du CEE, n°152, 2011 ; Erhel C., Zajdela A. « Systèmes de politique de l'emploi et systèmes de protection sociale en France et en Angleterre : une focalisation sur l'offre de travail ? ». *Revue Française de Civilisation Britannique*, n°12, 2003 ; Charbonnel, J.-M. *Vers la convergence des modèles sociaux en Europe ? op. cit.* ; Colomb, F. « Genèse et transformation des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi ». *op. cit.*

¹²⁹ Grivel N., Georges N., Méda D. « Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni ». *Rapports de recherche du CEE*, n°40, 2007.

¹³⁰ Graziano, P. « The European Employment Strategy and National Welfare States : Italy and France Compared », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 02, 2008.

¹³¹ Van Oorschot, W. « The Dutch Welfare State : Recent Trends and Challenges in Historical Perspective ». *European Journal of Social Security*, vol. 8, 2006, p. 57-76 ; De Graaf W., van Berkel R. « The Activation Turn in the Netherlands : 'Home'-Grown or Steered by Europe ? » in Graziano P., Jacquot S., Palier B. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke : Palgrave.

« actives » de l'emploi dans quatre pays scandinaves (Norvège, Suède, Finlande, Danemark) de la manière suivante :

L'orientation vers le travail s'est poursuivie tout en changeant de nature dans les pays nordiques. Le taux de participation reste élevé, mais le plein emploi n'a pas été maintenu. La politique active de l'emploi s'est également poursuivie, mais en complément à la création d'emploi et à la formation. Elle renferme de plus en plus d'éléments de contrôle et de discipline. Non seulement les personnes peu instruites et se trouvant au chômage sont poussées vers l'école ou le travail, mais les prestations qu'elles toucheront à l'avenir se trouvent également diminuées. D'autres part, ceux qui ont une formation et une place sûre sur le marché du travail peuvent escompter des prestations correctes à l'avenir. Les incitations au travail sont renforcées plutôt que diminuées¹³².

Même dans les pays scandinaves typiques d'une approche par la solidarité¹³³, qualifiés de généreux¹³⁴, de « contractualistes » ou visant à l'« autonomisation citoyenne »¹³⁵, on constate une restriction de la générosité des aides sociales et un développement conjoint des sanctions administratives et des incitations financières¹³⁶. Si, au tout début des années 2000, on soulignait des « rythmes » différents dans les processus d'activation des prestations sociales en Europe¹³⁷, les résultats n'ont-ils pas eu tendance à converger depuis lors¹³⁸ ? N'assiste-t-on pas finalement à une « révolution silencieuse » des politiques de l'emploi¹³⁹, caractérisée par le durcissement général des conditions d'accès, la conditionnalité croissante de leur versement et le renforcement des incitations à rechercher activement un emploi ? C'est la thèse que nous allons défendre, en avançant l'idée d'une convergence des politiques de l'emploi¹⁴⁰ sous l'effet des réformes « d'activation ».

¹³² Kosonen, P. « Incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves ». *Travail et Emploi*, n°79, 1999.

¹³³ Barbier, J.-C. « Peut-on parler d'activation ? de la protection sociale en Europe ? ». *op. cit.*

¹³⁴ Lødemel I., Trickey H. (dir.). *An offer you can't refuse. op.cit.*

¹³⁵ Serrano Pascual, A. « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise ». *op. cit.*

¹³⁶ Cette analyse de Kosonen sur les changements des systèmes scandinaves rejoint celle de : Clasen J., Kvist J., Van Oorschot W. « On condition of work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes ». in Kautto M., Fritzell J., Hvinden B. (dir.). *Nordic welfare states in the European Context*. Londres : Routledge, 2001, p. 198-231.

¹³⁷ Charbonnel, J.-M. *Vers la convergence des modèles sociaux en Europe ?* Thèse de sociologie, IEP de Paris - Observatoire sociologique du changement, 2004.

¹³⁸ Lefresne *et al.* avancent en particulier que la crise économique de la fin des années 2000 aurait accéléré, dans la plupart des pays d'Europe ainsi qu'en Amérique du Nord, le processus de rétrécissement du champ de l'assurance chômage au profit de l'assistance soumise à « activation » : Lefresne, F. (dir.). *Unemployment Benefit systems in europe and North America: reforms and crisis*. Bruxelles : ETUI, 2010. Sur ce qu'on pourrait appeler une « approche européenne » à l'égard des systèmes d'assurance chômage, voir en particulier le chapitre de Pochet : Pochet, P. « A European approach to unemployment benefits? » in Lefresne, F. (dir.). *Unemployment Benefit systems in europe and North America: reforms and crisis. op. cit.*, p. 45-59.

¹³⁹ Daniel, C. « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse ». *Droit Social*, n°1, 1998.

¹⁴⁰ Cette hypothèse de la convergence des politiques de l'emploi est formulée par : Eichhorst W., Konle-Seidl R. « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies ». IZA Discussion Paper, N° 3905, 2008.

A la suite d'Eichhorst et Konle-Seidl, nous aurons à cœur de montrer dans cette recherche doctorale que l'« *on peut constater une convergence des instruments, des groupes cibles, des modes de gouvernance et des résultats de l'activation au point que les typologies établies d'activation doivent être questionnées* »¹⁴¹. Etudiant les réformes « actives » de la protection sociale dans trois Etats européens, nous allons montrer que les dispositifs expérimentés partagent des objectifs, des instruments et de nouvelles manières de penser la protection sociale et le gouvernement des citoyens en matière de politique sociale¹⁴². A la suite des auteurs qui soulignent que l'« *exercice de typologisation* »¹⁴³ des régimes d'activation ne doit pas empêcher de trouver une définition commune du phénomène¹⁴⁴, nous pensons qu'il est possible de mesurer des régularités et de théoriser les principales caractéristiques de l'« activation » par delà la variance des cas. S'il fallait résumer de manière simple l'objet et l'ambition de notre thèse, ce serait de trouver une définition commune et cohérente à ce phénomène d'« activation » dont on constate le développement partout en Europe.

2.1.2. Pour une définition commune de l'activation : un projet de recherche

Qu'est-ce qui réunit les politiques « actives » mises en place partout en Europe – et ce malgré la diversité des situations et des cas étudiés ? Nous pouvons déjà partir de plusieurs esquisses de définition proposées dans la littérature sur l'« activation ». Pour Barbier, les politiques « actives » ont tendance à renforcer le lien entre le marché de l'emploi et la protection sociale¹⁴⁵. Cette première proposition de définition *a minima* – selon laquelle la protection sociale est de plus en plus appréhendée à partir de la focale des politiques

¹⁴¹ Eichhorst W. Konle-Seidl R. « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies ». *op. cit.*

¹⁴² Nous définissons par la suite ces catégories que sont les « objectifs », les « instruments » et les « algorithmes », à partir desquelles nous allons structurer notre analyse comparée des politiques sociales dans les trois pays.

¹⁴³ Serrano Pascual, A. « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise ». *op. cit.*

¹⁴⁴ Serrano Pascual, A. « Conclusion : towards convergence of European activation policies ? ». in Serrano Pascual, A. (dir.) *Are Activation Models Converging in Europe ?* Bruxelles : ETUI, 2004, p. 497-518 ; Eichhorst W. Konle-Seidl R. « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies ». *op. cit.* ; Dingeldey, I. « What is the Welfare State ? Revisiting Esping-Andersen's Ideas of Welfare Capitalism ». Communication au 22nd World Congress of Political Science, Madrid, 11 Juillet 2012 ; Graziano P. « The European Employment Strategy and National Welfare States : Italy and France Compared ». *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 2, 2008 ; Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale ». *op. cit.*

¹⁴⁵ Barbier, J.-C. « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française ». *op. cit.*

économiques et de ses effets sur le marché de l'emploi – peut être rapprochée de celle que L'Horty donne des « nouvelles politiques de l'emploi » : « *Les nouvelles politiques utilisent les prélèvements et les transferts sociaux dans un sens jugé favorable à l'emploi. Il s'agit bien d'une activation du financement de la protection sociale* »¹⁴⁶. Simple d'apparence, cette proposition peut être lourde de conséquences si on en analyse les effets sur le secteur des politiques sociales : dans l'analyse des réformes sociales menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas, nous allons voir que l'« activation » a abouti à un nouvel « arrimage » (ou nouveau « décroisement »¹⁴⁷) du secteur des politiques sociales sur les objectifs économiques du marché, et que l'on peut en déduire une diminution du degré de « *decommodification* »¹⁴⁸ des systèmes de protection sociale en Europe¹⁴⁹.

Le concept de politiques « actives » est construit en opposition, en *négatif* par rapport aux politiques passives. D'après Eichhorst et Konle-Seidl, « *les politiques sociales traditionnelles sont vues comme une partie du problème, moins comme une solution* »¹⁵⁰. Dans la même lignée, Caune définit avant tout les politiques actives par *ce qu'elles ne sont pas* : les politiques « actives » ne sont pas des politiques « passives », c'est-à-dire qu'elles ne sont pas des politiques inconditionnelles de soutien au revenu¹⁵¹. Les politiques sociales « *compensatrices* » étant dépeintes comme contreproductives sur les taux d'emploi, il conviendrait d'« *activer* » les dépenses d'assurance chômage et d'assistance afin qu'elles aient un effet bénéfique sur la marché : « *faire en sorte que l'assurance du risque chômage contribue à réduire celui-ci* »¹⁵². Si des revenus continuent à être distribués, alors ils doivent être davantage liés au marché du travail – soit par des exigences de contreparties en termes de formation ou de recherche active d'emploi, soit par des incitations financières à retourner au travail.

L'activation implique-t-elle un renforcement des contraintes sur les demandeurs d'emploi ? Barbier s'est demandé récemment si l'« *activation de la protection sociale* » n'était pas un simple euphémisme pour désigner « *l'activation des pauvres et des*

¹⁴⁶ L'Horty, Y. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006, p.9.

¹⁴⁷ Polanyi, K. *La grande transformation*. Paris: Gallimard, 1983.

¹⁴⁸ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. *op. cit.*

¹⁴⁹ C'est ce que nous allons nous attacher à montrer dans le dernier chapitre de la thèse (chapitre VIIIe).

¹⁵⁰ Eichhorst W., Konle-Seidl R. "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies". *op. cit.*

¹⁵¹ Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale ». *op. cit.*

¹⁵² Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. *Aider au retour à l'emploi. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2005, p.7.

chômeurs »¹⁵³ : les politiques « actives » impliqueraient un contrôle et un guidage social renforcé des demandeurs d'emplois. D'autres chercheurs insistent sur le caractère « incitatif » des politiques actives¹⁵⁴ : les politiques actives mettent en place des encouragements et des *stimuli* financiers afin de faire « pencher » le choix des acteurs sociaux vers la direction voulue. Pour certains auteurs, le développement conjoint des contraintes et des incitations est peu compatible : à quoi servirait-il d'inciter davantage les personnes pauvres à travailler si elles y sont déjà obligées par des instruments coercitifs renforcés¹⁵⁵ ? La position que nous allons défendre dans cette thèse, c'est que les instruments coercitifs et les instruments incitatifs ne sont pas contradictoires : l'« activation » de la protection sociale, c'est l'encouragement des bénéficiaires des prestations sociales à retourner vers l'emploi par tous les moyens possibles. Les politiques actives développent *dans le même temps* des outils d'encouragement et des mécanismes de sanction à l'égard des personnes pauvres qui ne sont pas au travail. Comme l'avance Serrano Pascual, l'« activation » peut recouvrir à la fois des mécanismes de pénalités (« *sticks* ») et d'incitations (« *carrots* »¹⁵⁶). C'est aussi le constat que fait Erhel lorsqu'elle observe le développement simultané de politiques de l'emploi incitatives et coercitives dans les mêmes pays d'Europe – à savoir :

la réduction de la générosité de l'assurance-chômage, le développement des prestations sociales liées à l'emploi (impôt négatif), le renforcement des services d'aide à la recherche d'emploi (impliquant souvent des réformes institutionnelles censées en améliorer l'efficacité), l'incitation voire l'obligation d'accepter un programme actif de politique de l'emploi après une certaine durée de chômage¹⁵⁷.

En France, en Espagne et aux Pays-Bas, ce sont bien des mécanismes de gouvernement incitatifs et coercitifs qui ont été activés simultanément : la réforme française du Revenu de Solidarité Active, mais aussi les révisions hollandaise et catalane des minima sociaux que nous allons étudier¹⁵⁸, ont toutes trois adopté des dispositifs d'incitation au travail

¹⁵³ Barbier, J.-C. « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme », *Politiques sociales et familiales*, n° 104, 2011. Palier note lui aussi sur le caractère de plus en plus contraignant et punitif des dispositifs de lutte contre la pauvreté dans les années 2000 (Palier, B. « Du *welfare* au *workfare* : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté ». *Regards croisés sur l'économie*, n° 4, 2008), à l'instar du constat critique fait également par Van Oorschot et Abrahamson (Van Oorschot W., Abrahamson P. « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States ». *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p.288–304).

¹⁵⁴ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». In Vielle P., Pocher P., Cassiers I. (dir.) *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005.

¹⁵⁵ Dingeldey, I. « What is the Welfare State ? Revisiting Esping-Andersen's Ideas of Welfare Capitalism ». *op. cit.*

¹⁵⁶ Serrano Pascual, A. « Conclusion: towards convergence of European activation policies ? ». *op. cit.*, p.502.

¹⁵⁷ Erhel C. *Les politiques de l'emploi*. Paris : PUF, 2008 ; Erhel, C. « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? », *Document de travail du CEE*, n°129, 2010.

¹⁵⁸ Nous présentons ces réformes dans le chapitre IIe de la thèse, et nous les analysons en détail dans les chapitres IIIe, IVe et Ve de la thèse.

(« *in-work benefits* ») en même temps qu'elles durcissaient les contreparties et les exigences à l'égard des allocataires qui ne retournaient pas au travail.

Plus encore : d'après nous, la particularité de l'« activation » réside dans une approche totalement intégrée des mécanismes coercitifs et incitatifs du gouvernement – c'est ce que nous développerons dans le chapitre de la thèse consacré aux « instruments » des réformes actives¹⁵⁹. Comme l'a écrit Serrano Pascual, on peut alors concevoir « *la coercition comme une incitation à la participation au travail* »¹⁶⁰. Concevoir la contrainte comme une incitation *comme les autres*, c'est justement ce qu'ont fait les réformateurs des politiques sociales dans les trois Etats, en souhaitant développer tous les types d'incitations possibles afin d'accroître les taux d'emploi des personnes pauvres. L'« activation » est une incitation : une théorie et une pratique du gouvernement qui tentent de gouverner les comportements sociaux par le prisme des incitations. L'activation telle que nous allons l'analyser, c'est la volonté d'agir à la fois sur les coûts et sur les bénéfices associés aux choix individuels, afin que les personnes pauvres aient doublement intérêt à se tourner vers le marché : qu'elles y « gagnent » si elles retournent au travail (gains financiers et liberté administrative) et qu'elles y « perdent » si elles restent hors du marché (sanctions administratives et pertes financières accrues). Pour modifier les comportements, les politiques actives veillent à modifier conjointement les facteurs « coûts » et « bénéfices » que les individus pourraient prendre en compte : les gains financiers au travail, le « *coût d'opportunité* » du loisir¹⁶¹, les contraintes administratives et sociales associées à chaque situation.

« *Nouvel art de gouverner des sujets considérés comme des calculateurs intéressés* »¹⁶², nous étudierons l'« activation » comme application du « *tournant néolibéral* »¹⁶³ dans le secteur des politiques sociales. Ce que nous allons montrer en effet, c'est que l'« activation » des politiques sociales est une approche du gouvernement qui

¹⁵⁹ Chapitre IVe.

¹⁶⁰ Serrano Pascual, A. « Conclusion: towards convergence of European activation policies ? » *op. cit.*, p.515.

¹⁶¹ Chez les économistes, le « coût d'opportunité » désigne le bénéfice que l'on perd à ne pas faire quelque chose, ou encore ce que l'on aurait pu gagner si on avait pris une décision alternative (voir : McConnell C., Brue S., Macpherson D. *Economía laboral*. Madrid : McGraw Hill, 2007 [7^e éd.]). Nous reviendrons sur ces concepts économiques dans le chapitre IVe sur les « instruments » des réformes sociales, et en particulier dans la sous-partie 1.2.4. : « *Modéliser le gouvernement utilitariste* ».

¹⁶² Laval, C. *L'homme économique, essai sur les racines du néolibéralisme*. Paris : Gallimard, 2007. Pour une confrontation de l'approche de Laval avec les travaux de Brown et de Denord, on pourra se reporter à : Laval, C. « Penser le néolibéralisme ». *Revue internationale des livres et des idées*, n°2, 2007. Dans la suite de la thèse nous nous appuierons sur la théorie du néolibéralisme proposée par Dardot et Laval à la suite des travaux foucauldien : Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris : La Découverte, 2010 ; Foucault, Michel. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. Paris : Seuil, 2004.

¹⁶³ Jobert, B. (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.

postule le comportement utilitariste et maximisateur des personnes au chômage : si les personnes pauvres ne reprennent pas d'emploi, ce serait parce qu'elles n'auraient pas suffisamment intérêt à le faire. Pratique de réforme appuyée sur des instruments et des mécanismes de gouvernement, l'« activation » est aussi une conception sociale, théorique et économique des comportements sociaux et de leurs déterminants. S'intéresser ainsi au changement des *algorithmes*, des *instruments* et des *objectifs* des politiques publiques, c'est faire œuvre de cohérence théorique et appliquer une grille d'analyse inspirée des travaux de Muller¹⁶⁴. Mais c'est aussi et surtout confirmer le modèle théorique adopté par un constat : les changements des dispositifs publics expriment bien des changements de normes et de valeurs sur ce que sont les politiques publiques, sur la manière dont elles fonctionnent, sur les objectifs qu'elles doivent suivre, sur les propositions considérées comme « justes » et comme « valides » en matière d'intervention publique. L'« activation », d'après nous, c'est donc la mise en conformité du secteur social sur des modes de pensées et des objectifs économiques, une manière économique de concevoir les politiques sociales, de se représenter les choix des personnes pauvres et de gouverner leurs comportements. En un mot, le processus d'« activation » réalise l'ajustement du secteur social au référentiel de marché¹⁶⁵ : c'est une théorie et une pratique de gouvernement *néolibérales* qui s'imposent dans le secteur des politiques sociales¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Muller, P. « *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique* ». *op. cit.*

¹⁶⁵ Jobert B., Muller P. *L'État en action. op.cit.* ; Muller, P. « *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique* ». *op. cit.* ; Muller, P. « *Référentiel* ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques. op. cit.*

¹⁶⁶ Nous présenterons plus amplement dans les chapitres analytiques (IIIe, IVe et Ve) ainsi que dans le chapitre conclusif de la thèse (chapitre VIIIe) ce que nous analysons comme une *théorie et une pratique de gouvernement néolibérales* dans le champ des politiques sociales. Sur le tournant néolibéral en Europe comme généralisation d'un référentiel de marché, nous partons de l'ouvrage de référence dirigé par Jobert : Jobert B. (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe. op. cit.* Audier a récemment souligné les divergences opposant les « néo-libéralismes » – et en particulier les discussions animées au sein du fameux colloque Lippmann, entre les partisans de l'« interventionnisme libéral » tels Rüstow ou Detoef, et les libéraux plus orthodoxes qu'étaient von Mises et Hayek : Audier, S. *Néolibéralisme(s)*. Paris : Grasset, 2012. Audier reproche aux tenants de ce qu'il appelle la « grille d'analyse néofoucaldienne » du néolibéralisme – à savoir principalement Dardot et Laval – de ne pas prendre suffisamment en compte cette diversité ; cette critique ne nous semble pas justifiée : Dardot et Laval font un retour historique très documenté sur le colloque Lippmann, ils soulignent l'opposition originelle entre les partisans du « nouveau libéralisme » (favorables au retour aux préceptes classiques du laissez-faire) et ceux du « néolibéralisme », puis ils étudient la spécificité de l'ordolibéralisme ainsi que l'opposition entre une école autrichienne très anti-étatiste et une école de Chicago plus interventionniste (Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte, 2010). Ce qui nous semble particulièrement intéressant chez Dardot et Laval, c'est qu'ils ne perdent pas de vue l'objectif d'une définition commune du phénomène dans cette étude des différents courants du néolibéralisme : qu'est-ce qui réunit les théories économiques des auteurs de Vienne et de Chicago ? Par-delà les nuances infinies entre modèles micro-économétriques, y-a-t'il une ou plusieurs propositions théoriques sur lesquelles la grande majorité des auteurs néolibéraux s'accordent ? A la suite de Foucault, Dardot et Laval soulignent qu'à partir de la crise de 1929 les partisans d'un renouveau de l'approche libérale prennent la mesure des échecs du parfait laissez-faire et s'accordent tous sur une proposition de base : la construction du marché libre exige l'intervention étatique. Dardot et Laval rejoignent ainsi Denord, pour qui le néolibéralisme se distingue du laissez-faire des économistes

2.2. Convergence et divergence

Faisant le constat d'une généralisation des instruments incitatifs dans le secteur des politiques sociales, nous allons défendre la thèse d'une convergence des politiques sociales européennes sous l'effet des processus d'« activation ». Cette proposition peut se heurter à des objections théoriques : les politiques publiques sont le résultat de compromis sociaux singuliers dans chaque Etat, les expériences historiques ont abouti à la construction de systèmes sociaux particuliers et résistants, les systèmes nationaux de politiques publiques sont toujours différents. Nous acceptons ces remarques et reconnaissons la possibilité de divergence à un moment t ; toutefois, nous pensons que ces propositions ne s'opposent pas au constat de la « convergence » : la convergence n'est pas nécessairement l'égalité des résultats mais un mouvement qui tend progressivement à réduire les écarts et les différences¹⁶⁷. S'il n'est pas difficile de s'entendre sur la définition de la « convergence » dans le vocabulaire commun (« *tendre vers un même point* » selon la définition géométrique de la convergence¹⁶⁸), il est utile de préciser ce que nous entendons comme réduction des écarts et des différences en matière de politiques publiques : nous n'expertisons pas la réduction des différences de *résultats* ou d'*outcomes*¹⁶⁹ des politiques publiques – résultats en termes de taux de chômage ou de croissance économique par exemple. A ce propos, nous avons justement choisi des systèmes sociaux et des marchés de l'emploi aux performances très

classiques du XIXe siècle : Denord, F. *Néo-libéralisme. Version française. Histoire d'une idéologie politique*. Paris: Demopolis, 2007. Jeanpierre insiste lui aussi sur cette ligne de démarcation centrale entre le libéralisme pré-keynésien et le néolibéralisme : « *Le néolibéralisme ne doit cependant pas être confondu avec un retour au libéralisme d'avant les économies dirigées. Il n'est pas, non plus, un art de gouverner sans État. Là où le libéralisme classique, d'avant le keynésianisme, demandait, sur le plan étatique, une politique passive par rapport au marché, le néolibéralisme passe au contraire par un interventionnisme et par des actions correctives [...]. Il fait surtout de l'activité économique la justification ultime de l'action politique, la source première de sa légitimation* » (Jeanpierre, L. « Une sociologie foucauldienne du néolibéralisme est-elle possible ? ». *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n°2, 2006, p.95). Pour Dardot et Laval, le néolibéralisme peut alors être analysé comme une théorie de l'intervention publique fondée sur une approche économique et mise au service d'objectifs économiques : nous reprendrons dans la thèse cette proposition analytique de Dardot et Laval et définirons le néolibéralisme comme un *mode de gouvernementalité fondé sur une théorie du marché*. Nous nous appuyons sur cette grille d'analyse néo-foucauldienne pour étudier les effets du changement néolibéral sur les politiques sociales, dans la continuité de la ressource théorique classique sur les modes de gouvernementalité : Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *op. cit.* C'est dans le prochain développement consacré aux « hypothèses causales » que nous présentons les travaux discutant le lien entre européanisation et changement néolibéral.

¹⁶⁷ Hassenteufel, P. « Convergence ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. *op. cit.*, p.180 ; Lima L., Steffen M. « Comparaison internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°3, 2004, p. 339-348 ; Steffen, M. « Les méthodes et approches comparatives, et/ou internationales ». Séminaire méthodologique de l'ED SHPT et du laboratoire PACTE, Grenoble, 2009-2010.

¹⁶⁸ Source : TFL. « Convergence ».

¹⁶⁹ Wilensky, H. *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley : University of California Press, 1975.

contrastées, et il n'y a pas de raison pour que ces performances relatives se modifient radicalement à court terme¹⁷⁰. Ces différences que nous voyons s'amenuiser concernent non pas les performances des politiques publiques mais, une fois de plus, les *algorithmes*, les *instruments* et les *objectifs* de ces politiques¹⁷¹. Nous allons voir que malgré des problèmes socio-économiques, politiques et financiers distincts, les responsables politico-administratifs conçoivent de manières de plus en plus analogues le fonctionnement du marché du travail et le rôle que les politiques sociales jouent (et devraient jouer) dans ce système de marché. Il n'est donc pas contradictoire de constater une divergence persistante des *résultats* des politiques publiques dans les Etats européens¹⁷² – que l'on s'intéresse aux taux d'emploi, de chômage ou de pauvreté par exemple – et une harmonisation progressive des *manières de voir et de penser* les politiques publiques chez des responsables politico-administratifs¹⁷³. La solution au paradoxe apparent est de comprendre la convergence comme un rapprochement des *processus et des instruments*, plutôt que comme une hypothétique convergence des *résultats* – pour reprendre la distinction proposée par Börzel et Risse¹⁷⁴. C'est la raison pour laquelle nous adoptons la définition suivante de la notion de « convergence » : « *une progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes* »¹⁷⁵. Même si les performances relatives des systèmes nationaux restent distinctes, on peut estimer qu'une harmonisation cognitive est à l'œuvre chez des élites politico-administratives européanisées¹⁷⁶ – et c'est ce que nous aurons à cœur de montrer tout au long de cette thèse.

¹⁷⁰ Sur l'effet très modeste de la réforme française du Revenu de Solidarité Active sur les taux de retour à l'emploi, par exemple, voir : Anne D., L'Horty Y. « Le RSA : un premier bilan ». *Cahiers français*, n°358, septembre-octobre 2010, p. 73 ; Allègre, G. « Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne ». Communication au colloque « L'activation de la protection sociale : comparaison européenne » organisé par le CIRAC, Paris, 27 Septembre 2012.

¹⁷¹ Les changements d'algorithmes sont présentés en chapitre IIIe, les changements d'instruments en chapitre IVe, les changements d'objectifs en chapitre Ve.

¹⁷² Guillemard, A-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?* Paris : Presses Universitaires de France, 2008. Nous allons présenter cette différence de résultats des régimes de protection sociale dans le chapitre IIe de la thèse.

¹⁷³ Heichel S., Pape J., Sommerer T. « Is there convergence in Convergence Research ? An overview of Empirical Studies of Policy Convergence ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, 2005, p. 817-840.

¹⁷⁴ Börzel T., Risse T. « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and Domestic Change ». *European Integration online Paper*, 2000, vol. 4, n° 15.

¹⁷⁵ Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'européanisation ? ». in Palier B., Surel Y. *L'Europe en action*. Paris : L'Harmattan, 2007, p. 313-357.

¹⁷⁶ Mandin C., Palier B. L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales. in Surel Y., Lequesne C. (dir.). *L'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-285.

2.3. Les hypothèses causales

Les objectifs, instrument et algorithmes des politiques sociales convergent en France, en Espagne et aux Pays-Bas : c'est ce que nous allons montrer dans les parties de la thèse consacrées aux constats des changements. Mais d'où peut venir cette convergence ? C'est dans le second mouvement de la thèse – chapitre VIe, VIIe et VIIIe – que nous nous interrogeons plus spécifiquement sur les causes des réformes nationales et de leur convergence. Nous définissons ici les concepts grâce auxquels nous avons construit les hypothèses causales.

2.3.1. Evaluer la robustesse des hypothèses

Dans la partie sur les *causes* des changements, nous étudierons d'abord un ensemble d'hypothèses alternatives afin de déterminer la relation causale qui permet d'expliquer le mieux la convergence : nous nous demanderons ainsi si les changements similaires ont eu lieu parce que les Etats étaient confrontés aux mêmes problèmes économiques et financiers, parce que les responsables politiques devaient répondre à des demandes comparables de l'opinion publique, ou si les temporalités et les conjonctures électorales étaient identiques dans les trois Etats¹⁷⁷. Nous verrons finalement que ces hypothèses sont peu convaincantes pour expliquer l'analogie des changements : des réformes actives ont été adoptées en France en Espagne et aux Pays-Bas alors que les systèmes de politiques publiques héritaient de traditions différentes et qu'ils étaient confrontés à des enjeux économiques, sociaux et politiques distincts. La dernière variable dont on a pu mesurer l'importance dans les trois terrains, c'est la variable communautaire : les trois pays étudiés sont membres de l'Union Européenne, et dans ce cadre ils participent à la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE). Le fait communautaire aurait-il pu avoir une incidence quelconque sur les réformes nationales ? Peut-on imputer les réformes domestiques à des « pressions » européennes¹⁷⁸ ? C'est la question que nous poserons dans la seconde moitié du chapitre VIe et dans les chapitres VIIe et VIIIe.

¹⁷⁷ Nous justifierons empiriquement et théoriquement le choix de ces hypothèses alternatives au début du chapitre VIe.

¹⁷⁸ Caporaso J., Cowles M., Risse T. (dir.). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*. Ithaca : Cornell University Press, 2000.

La question de l'européanisation comme facteur de libéralisation des systèmes de politiques publiques a été l'objet de controverses académiques. Hall a attiré l'attention sur la congruence du projet de marché unique avec le paradigme libéral qui s'impose en Europe dès la fin des années 1970 : « *bien que déterminée par des causes complexes, [l'initiative sur le marché unique] a été inspirée par l'enthousiasme général pour les mécanismes de marché qui balayait l'Europe à ce moment-là* »¹⁷⁹. Des travaux constructivistes ont souligné que l'idéologie néolibérale avait effectivement joué un rôle important dans le processus politique aboutissant au marché unique dans les années 1980 et 1990¹⁸⁰. Denord et Schwartz font une analyse historique plus ancienne du phénomène et décèlent déjà des inspirations néolibérales dans les Traités fondateurs de la Communauté – le Traité de la CECA et le Traité de Rome faisant du projet européen un projet de marché commun avant tout¹⁸¹. Schmidt¹⁸² et Meunier¹⁸³ ont pourtant souligné le rôle variable que les institutions européennes avaient pu jouer dans les processus d'ouverture des marchés nationaux au commerce mondial : alors que les télécommunications ont été fortement libéralisées et ouvertes à la concurrence mondiale sous l'impulsion de la Commission européenne, l'agriculture, par exemple, est restée protégée par des subventions et par des politiques douanières non libérales.

Jabko s'est opposé à la thèse d'une Union Européenne comme « *machine à libéraliser* »¹⁸⁴. Après avoir rencontré les défenseurs du projet de monnaie commune et ceux favorables à l'achèvement du marché unique dans les décennies 1980 et 1990, Jabko a montré que les intentions politiques à l'origine du processus d'approfondissement de la construction européenne avaient pu être plurielles et parfois contradictoires¹⁸⁵ : « *les partisans de l'Europe*

¹⁷⁹ Hall, P. « The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence ». in Kitschelt, H. (dir.). *Continuity and Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997, p.154.

¹⁸⁰ Dyson K., Featherstone K. *The Road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford : Oxford University Press, 1999 ; McNamara, K. *The Currency of Ideas. Monetary Politics in European Union*. Ithaca : Cornell University Press, 1998 ; Verdun, A. « The role of the Delors Committee in the Creation of EMU : an Epistemic Community ? », *Journal of European Public Policy*, vol.6., n°2, 1999.

¹⁸¹ Denord F. Schwartz A. *L'Europe sociale n'aura pas lieu*. Paris : Raisons d'agir, 2009. Dardot et Laval font une démonstration semblable, en soulignant notamment le rôle de l'ordolibéralisme allemand dans la construction du marché unique dès les premiers traités communautaires : Dardot P., Laval C. « Les origines ordolibérales de la construction européenne ». in Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde*. Paris : La Découverte, 2010, p. 328-352.

¹⁸² Schmidt, V. *The Futures of European Capitalism*. Oxford : Oxford University Press, 2002.

¹⁸³ Meunier, S. *Trading Voices*. Princeton : Princeton University Press, 2005.

¹⁸⁴ Pour reprendre les termes utilisés (et critiqués) par Jabko dans l'Avant-propos de son ouvrage (Jabko, N. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Sciences Po., 2009, p.11), et utilisés également par Woll pour la recension de l'ouvrage de Jabko et de celui de Denord et Schwartz : Woll, C. « L'Union européenne : une machine à libéraliser ? », *Politique européenne*, vol.2, n° 31, 2010, p.215-220.

¹⁸⁵ Voir en particulier : Jabko, N. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Sciences Po., 2009 ; Jabko, N. « Stratégie politique et idée de marché ». *Année de la Régulation*, vol.8, 2004-2005 ; Jabko, N. « Une Europe politique par le marché et par la monnaie », *Critique Internationale*, vol. 13, 2001.

poursuivaient des fins largement incompatibles » d'après Jakbo¹⁸⁶. Il souligne que les responsables politiques européens favorables à la poursuite du marché unique dans les années 1980 et 1990 avaient des opinions et des intentions diverses, et conçoit le vocabulaire du « marché » comme suffisamment flou et consensuel pour que des acteurs aux intérêts distincts aient pu l'adopter et s'être retrouvé autour de lui. Jakbo écrit notamment, sur le cas français :

Tout porte à croire que François Mitterrand et son gouvernement socialiste aient décidé d'épouser la cause de l'Europe pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec le marché unique en tant que tel. Les Français voyaient avant tout dans cette entreprise une promesse de futures politiques sociales et industrielles communes. Voilà pourquoi les responsables politiques français furent surpris que, après l'Acte Unique, le mouvement d'unification continue à pousser vers plus de libéralisation¹⁸⁷.

Dans notre thèse, nous ne nous intéressons pas aux intentions historiques des responsables politiques qui ont soutenu et fait avancer la construction européenne, mais aux politiques publiques nationales et communautaires *telles qu'elles sont effectivement* aujourd'hui. Nous n'étudions pas les causes de l'intégration européenne, nous en étudions le contenu et les effets contemporains¹⁸⁸ ; nous ne prenons donc pas part au débat académique présenté ci-dessus, consistant à savoir dans quelle mesure les acteurs responsables de l'intégration européenne dans les années 1980 auraient adopté les propositions libérales par conviction, seulement en apparence ou par stratégie. En nous intéressant au fait communautaire à la fin des années 1990 et dans les années 2000, nous analyserons dans cette thèse les politiques communautaires menées dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi depuis 1997 en étudiant les contenus, les normes d'action, les objectifs, les effets nationaux. Quels qu'aient été les paris et les espoirs des négociateurs qui misaient sur un engrenage social de la construction économique dans les décennies 1980 et 1990¹⁸⁹, nous montrerons dans la thèse que les politiques européennes en matière sociale expriment effectivement un référentiel économique néolibéral aujourd'hui¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Jakbo, N. *L'Europe par le marché. op. cit.*, p.55.

¹⁸⁷ *ibid.*, p. 37.

¹⁸⁸ Pour une présentation des principaux débats théoriques concernant les causes de l'intégration européenne, se reporter à : Saurugger, S. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po., 2010.

¹⁸⁹ Après avoir montré la déception des responsables politiques français à l'égard du déficit social de la construction européenne dans les années 1990, Jakbo souligne lui-même la modération progressive des demandes de la social-démocratie européenne eu égard aux droits sociaux : « *Depuis le milieu des années quatre-vingt, les vieux objectifs d'extension continue des acquis sociaux ont généralement fait place à des objectifs plus modestes d'équité dans le partage des coûts sociaux des restructurations économiques* » (Jakbo, N. « Une Europe politique par le marché et par la monnaie », *op. cit.*, p.96).

¹⁹⁰ Le malentendu éventuel, entre les chercheurs qui constatent la généralisation de politiques néolibérales et ceux qui soulignent que la puissance publique intervient toujours dans l'économie, peut venir d'une définition

S'il nous faut nous interroger sur les processus par lesquels des instruments communautaires ont pu influencer des politiques de l'emploi domestiques, c'est que la proximité entre les demandes communautaires et les réformes nationales s'avère troublante : malgré l'absence de coercition communautaire, les politiques publiques que nous étudions dans les trois terrains d'étude semblent appliquer à la lettre les recommandations communautaires en matière d'emploi. Si on regarde brièvement le contenu des politiques européennes en matière d'emploi en effet, la Stratégie Européenne pour l'Emploi – lancée en 1997 – exhorte continuellement les Etats membres à réformer leurs dispositifs pour « *passer des mesures passives à des mesures actives* »¹⁹¹. Nous allons voir par l'étude des textes à l'origine de la SEE (Traité d'Amsterdam, lignes directrices pour l'emploi, recommandations de la Commission européenne) que le principe d'« activation » constitue la « *doctrine* »¹⁹² communautaire en matière d'emploi depuis la fin des années 1990. L'étude des lignes directrices nous révélera une orientation économique très nette des recommandations de la Commission autour d'objectifs¹⁹³, d'instruments¹⁹⁴ et d'algorithmes¹⁹⁵ inspirés de la théorie économique néoclassique du marché du travail¹⁹⁶. A la suite des lignes directrices, on pourra retrouver très nettement ces contenus économiques et le vocabulaire de la Commission dans les contenus des réformes domestiques. Le lien de cause à effet peut sembler évident – c'est le constat avancé d'ailleurs par un chef de bureau au Ministère des Solidarités et de la

variable de la notion de « néolibéralisme ». En nous inspirant des travaux de Foucault sur le néolibéralisme, nous discuterons la définition du concept et proposerons une piste de solution au dilemme théorique : le néolibéralisme n'est pas le désengagement de l'Etat, mais le réengagement de la puissance publique en faveur du marché et selon des modèles d'intervention inspirés de la théorie économique. Néolibéralisme et intervention publique ne s'opposent pas : c'est ce que nous montrerons en particulier dans le chapitre Ve et dans le chapitre VIIIe de la thèse.

¹⁹¹ Lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil le 15 décembre 1997.

¹⁹² Salais R., Raveaud G., Grégoire M., « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi », DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002, p.34.

¹⁹³ Accroître les taux d'emploi, favoriser l'établissement d'un marché du travail plus « souple » et non faussé, « assainir » les comptes publics, limiter le niveau des dépenses sociales.

¹⁹⁴ « Modernisation » des services publics de l'emploi, « incitation » des chômeurs et inactifs à prendre un emploi, abaissement des charges sociales pour les entreprises et baisse des impôts sur les bas salaires.

¹⁹⁵ Si le travail « paie » pour les salariés et qu'il coûte moins cher pour les entreprises, alors le taux de chômage et la pauvreté devraient diminuer.

¹⁹⁶ La Commission européenne n'est évidemment pas un « bloc » homogène ; nous présenterons les nuances d'approches en son sein dans le chapitre VIe de la thèse. Toutefois, dans cette thèse nous nous intéressons aux discours dominants sur les politiques actives – discours dominants dans les ministères nationaux, dans les institutions locales chargées de la mise en œuvre des politiques, discours dominants au sein d'institutions européennes également. Concernant la Commission européenne précisément, nous tenterons d'évaluer s'il existe un discours dominant au sein de la Direction Générale (DG) chargée de l'emploi ; souligner l'existence d'un discours majoritaire n'implique pas que les opinions alternatives soient inexistantes. Simplement, ces opinions alternatives sont moins nombreuses, moins fréquemment enregistrées dans les entretiens, et moins présentes – voire absentes – des textes officiels. En croisant l'étude des textes officiels et l'analyse des entretiens menés au sein de la DG Emploi, nous nous donnerons la possibilité de mesurer l'existence d'un discours dominant au sein de la DG Emploi et de recueillir les éventuelles nuances ou oppositions minoritaires à ce discours dominant.

Cohésion Sociale français : « *la notion d'Inclusion Active [...] c'est vraiment, c'est la doctrine du gouvernement ; le RSA se veut tout à fait une politique en phase avec cette Stratégie* »¹⁹⁷. Si le RSA est « en phase » avec les politiques européennes, alors la solution au problème de causalité peut sembler toute trouvée : l'origine des réformes d'« activation » serait à chercher du côté des institutions européennes. Mais si les réformes françaises partagent des caractéristiques idéelles et instrumentales avec les lignes directrices et les recommandations de la Commission, cette coïncidence (ou *corrélation*) n'est pas encore une preuve de *causalité* : ce n'est pas parce que la SEE encourage les Etats-membres depuis une quinzaine d'années à « activer » les prestations sociales, à limiter les politiques non conditionnelles de soutien au revenu, inciter davantage au travail et « *rendre le travail payant* »¹⁹⁸ qu'un lien de causalité est démontré. Faut-il imputer « naturellement » les réformes françaises à la Stratégie européenne comme le font spontanément certains enquêtés¹⁹⁹ ? Comment l'UE aurait-elle pu avoir un impact spécifique sur les réformes domestiques, alors même que ses recommandations ne sont pas contraignantes ? Si un transfert²⁰⁰ s'est réellement opéré, doit-on en imputer les effets aux instruments souples de

¹⁹⁷ Entretien n°4.

¹⁹⁸ European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », 2003.

¹⁹⁹ Interprétation causale recueillie dans des contextes sociopolitiques distincts ; voir en particulier les entretiens n°4 et n°41 à ce sujet.

²⁰⁰ Dolowitz P., Marsh D. « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making ». *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p.5-24 ; Dolowitz, P. *Policy Transfer and British Social Policy*. Basingstoke : Open University Press, 2000. Le modèle proposé par Dolowitz et Marsh a été critiqué notamment pour la difficulté de définir ce qu'est un transfert « réussi » (« a successful policy ») sans tomber dans une évaluation normative ou positiviste de la politique en question (sur cette controverse académique récente voir : Benson D., Jordan A. « What Have We Learned from Policy Transfer Research ? ». *Political Studies Review*, vol. 9., n°3, 2001, p. 366-378 ; Dussauge-Laguna M. « On the Past and Future of Policy Transfer Research : Benson and Jordan Revisited ». *Political Studies Review*, vol. 10, n°3, 2012, p.313-324). Marsh et McConnell ont proposé d'évaluer trois types de succès : le « process success », le « programmatic success » et le « political success » (Marsh D., McConnell A. « Towards a Framework for Establishing Policy Success ». *Public Administration*, vol.88, n°2, p.564-583) mais cette distinction reste difficile à opérationnaliser (McCann E., Ward K. « Policy Assemblages, Mobilities and Mutations : Toward a Multidisciplinary Conversation ». *Political Studies Review*, vol. 10, n°3, 2012, p.325-332). En étudiant ce que des changements constatés dans des pays européens doivent à des institutions européennes – et sur la manière dont une institution a pu avoir un effet sur une autre – notre vision de l'« européanisation » se rapproche d'un processus de « transfert » tel qu'il est défini de manière générale par Dolowitz et Marsh : « *Policy transfer is initiated by jurisdictions, international organisations, agencies, etc. in order to develop policy that addresses a particular policy issue/problem, although, of course, whether the data are used, or used as intended, depends on a range of factors associated with the policy-making environment* » (Dolowitz D., Marsh D. « The Future of Policy Transfer Research ». *Political Studies Review*, vol.10, p.340). Comme l'indique Delpuech, les questions sur les origines, les mécanismes et les effets du transfert peuvent alors rejoindre les questions de recherche liées aux études sur l'européanisation (voir sous-partie suivante) : Delpuech, T. « L'Européanisation au prisme des théories sur les transferts juridiques », Communication au XIe Congrès de l'AFSP, Strasbourg, 2 septembre 2011. Nous faisons donc le même choix que Delpuech, à savoir que « nous employons indifféremment les termes de transfert, greffe, transplantation et transposition pour désigner une même catégorie de phénomènes qui correspond à la définition du transfert selon David Dolowitz et David Marsh, à savoir le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le

gouvernance (« *non-legislative modes of policy-making and modes of governance* »²⁰¹) – dont l'efficacité est pourtant sujette à débat²⁰² ? Après avoir constaté une convergence horizontale entre les Etats membres et une convergence verticale entre le niveau communautaire et les niveaux domestiques, il nous restera à expliquer par quels mécanismes précis la convergence a pu s'opérer : c'est alors que nous aurons besoin de faire appel au concept d'« européanisation ».

2.3.2. Faire de l'européanisation une hypothèse causale

Les controverses sur l'impact et les modalités de l'européanisation viennent souvent d'un malentendu concernant la définition et le périmètre du concept²⁰³ : il faut donc préciser ce que nous entendons par « européanisation »²⁰⁴. Pour étudier l'européanisation, nous débutons notre réflexion théorique à partir des travaux précurseurs de Caporaso, Cowles et Risse sur les pressions adaptatives et le changement domestique²⁰⁵. Dans de modèle du

cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique » : Delpuch, T. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». *Questions de Recherche*, n° 27, 2008, p.5.

²⁰¹ Héritier, A. « New modes of governance in Europe: policy-making without legislating? ». *IHS Political Science Series*, n°82, 2002.

²⁰² Casey B.H., Gold M. « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? ». *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005, p. 23-43 ; Lodge, M. « Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society ». *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°2, 2007, p. 343-365.

²⁰³ Ce que regrettent : Zeitlin, J. « The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects ». in Heidenreich M., Zeitlin J. (dir.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London : Routledge, 2009, p. 215 ; Radaelli, C., « Européanisation ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po., 2010.

²⁰⁴ Nous exposons ici le cadre théorique qui nous permet de définir de manière générale le concept d'« européanisation ». Les études empiriques précises de l'européanisation dans le secteur des politiques sociales sont présentées dans le chapitre VIIe, sous-partie 2. : « Etudier l'européanisation par ses effets : rappels théoriques et études empiriques ».

²⁰⁵ Caporaso J, Cowles M., Risse T. (dir.). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*. op. Cit. Comme nous l'avons indiqué *supra*, nous ne nous intéressons pas dans cette recherche doctorale aux causes de l'intégration européenne mais aux conséquences éventuelles de certains mécanismes communautaires sur des changements des politiques publiques nationales. Dans cette partie théorique sur l'européanisation, nous ne prenons donc pas part aux débats classiques qui ont opposé les partisans du néofonctionnalisme et ceux de l'intergouvernementalisme sur les causes de l'intégration, l'effet d'engrenage et son automaticité, le caractère idéaliste, europhile ou purement stratège des élites politiques négociant des transferts de souveraineté. Pour les premières propositions théoriques du néofonctionnalisme sur les causes de l'intégration, on renverra à l'ouvrage classique de Haas : Haas, E. *The Uniting of Europe*. Stanford : Stanford University Press, 1968. La principale approche concurrente dans les années 1960 était portée par l'intergouvernementalisme de Hoffmann : Hoffmann, S. « *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe* ». *Daedalus*, vol. 95, n° 3, 1966, p. 862-915. Sur l'intergouvernementalisme libéral – pour lequel les motivations économiques de l'intégration priment sur les motivations diplomatiques, on renverra à : Moravcsik, A. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press, 1998. Pour une présentation des débats théoriques qui ont opposé néofonctionnalisme et intergouvernementalisme et sur les modèles explicatifs alternatifs de l'intégration européenne, voir : Saurugger, S. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. op. cit. ; Cini M., Pérez-Solórzano Borragán N. (dir). *European Union Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2010 ; Cini M.,

« *goodness of fit* », le processus européen produit une « pression adaptative » sur les structures domestiques. L'intensité de cette pression au changement est d'autant plus forte que les structures domestiques sont éloignées des orientations communautaires : plus la différence relative entre structures domestiques et prescriptions communautaires est grande, plus la pression adaptative sera forte sur les Etats membres. Les réactions à ces pressions pouvant être multiples, Caporaso, Cowles et Risse ont théorisé quatre effets possibles de l'eupéanisation en fonction de leur intensité : la transformation, l'absorption, l'inertie et l'éloignement. La *transformation* caractérise la mutation la plus importante, lorsque les structures domestiques réalisent un changement complet de leur système de politiques publiques. L'*absorption* désigne l'intégration des prescriptions communautaires dans le système domestique, sans que ce dernier soit profondément mis en cause ou remanié par le niveau communautaire. L'*inertie* se traduit par l'absence d'évolution. L'*éloignement*, enfin, indique la possibilité d'un approfondissement des spécificités domestiques en réaction aux pressions adaptatives. Cette gradation dans les effets possibles du processus montre que l'eupéanisation n'est pas réductible à une convergence de résultats, les orientations des Etats membres pouvant différer quand bien même les pressions seraient identiques. Enfin, Caporaso, Cowles et Risse proposent une théorie néo-institutionnaliste du changement, ce dernier dépendant des caractéristiques institutionnelles des structures domestiques : le changement devrait être peu important voire nul quand la pression adaptative est soit très faible soit très forte. Autrement dit, si la différence entre les structures domestiques et les prescriptions communautaires est minime, le système domestique aura peu de chemin à parcourir pour se conformer, donc le changement sera marginal (*absorption*) ; à l'inverse, si les systèmes nationaux et régionaux sont trop éloignés de ce qu'exige la communauté, les résistances au changement seront fortes et nombreuses et les structures domestiques risquent de rester identiques voire de renforcer leur particularité (*inertie* voire *éloignement*). Finalement, les effets de l'eupéanisation seraient les plus importants lorsque la pression

Bourne A.K. (dir). *Palgrave Advances in European Union Studies*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006. Sur les approches sociologiques contemporaines de l'intégration européenne, voir en particulier : Saurugger, S (dir.) « Les approches sociologiques de l'intégration européenne ». Dossier spécial de *Politique européenne*, vol. 2, n°25, 2008. Sur les travaux s'intéressant plus spécifiquement au lien entre intégration communautaire et état de l'opinion publique, voir : Cautrès B., Reynié D. (dir.) *L'opinion européenne*. Paris : Presses de Science Po, 2002 ; Belot C. « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétations ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, 2002, p.11-29 ; Cautrès, B. « Les attitudes des Français vis-à-vis de l'UE et vis-à-vis de la mondialisation : une seule et même dimension ? ». Communication au Congrès 2011 de l'AFSP, Strasbourg, septembre 2011 ; Belot C., Bouillaud C (dir.). « Amours et désamours entre européens ». Numéro spécial de *Politique européenne*, vol.26, 2008. Pour une lecture croisée de quatre ouvrages consacrés aux formes contemporaines de rejet ou de scepticisme de l'opinion publique à l'égard de la construction européenne, voir : Bouillaud, C. « L'euro-scepticisme n'est-il qu'un mot ? ». *Politique européenne*, vol. 2, n°34, 2011.

adaptative est moyenne, *i.e.* lorsque les prescriptions communautaires impliquent un changement important mais acceptable des structures domestiques.

La grille d'analyse de Caporaso, Cowles et Risse est particulièrement utile lorsqu'on veut étudier la diversité des effets de l'eupéanisation sur les structures domestiques. Mais dans notre cas d'étude, cette théorie est problématique dans la mesure où les « pressions au changement » sont faibles et peu juridicisées dans notre secteur : comment expliquer que des Etats aient profondément modifié leurs politiques sociales et de l'emploi, dans des secteurs où la « pression au changement » était justement faible ? Dans les secteurs comme l'emploi et les affaires sociales où les Etats restent compétents, doit-on considérer que la construction européenne n'a eu aucun impact et qu'elle ne peut pas être étudiée ? On sait que l'eupéanisation ne se réduit pas à une « pression » juridique *top-down* – les textes et ressources communautaires pouvant être activées et utilisés dans les contextes domestiques par les élites politiques nationales²⁰⁶. L'eupéanisation n'est pas uniquement une pression au changement allant de l'Europe vers les Etats, ni seulement un transfert de souveraineté des Etats vers le niveau communautaire (« intégration européenne »). L'eupéanisation est un processus interactionnel à plusieurs niveaux²⁰⁷ : les intérêts nationaux participent du *decision-making* européen, lequel influe en retour sur les structures domestiques. Dans les secteurs dans lesquels l'UE ne dispose pas de compétence juridique pour contraindre les Etats, les instruments de *soft law* peuvent faciliter une socialisation des élites politiques européennes, l'apprentissage et l'échange des « bonnes pratiques » : c'est ce que nous allons voir lorsque nous étudierons les réunions et les séminaires du *Mutual Learning Programme* organisés par la Commission dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi²⁰⁸. Finalement, les élites nationales reviennent de Bruxelles eupéanisées, c'est-à-dire qu'elles ont intégré la dimension européenne, les prescriptions du niveau communautaire et les pratiques des autres Etats-membres²⁰⁹ : comme nous allons le voir, ces échanges cognitifs favorisent l'adoption

²⁰⁶ Pour une proposition d'analyse théorique de l'Europe par ses « usages », voir : Jacquot S., Woll C. *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Paris : L'Harmattan, 2004 ; Jacquot, S., « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages ». *RECOWE Working Papers*, 2008, n°1. Pour une étude empirique sur l'usage des politiques européennes par un gouvernement au moment d'une réforme domestique – dans le secteur des télécommunications, ici – voir : Thatcher, M. *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*. Oxford : Oxford University Press, 1999.

²⁰⁷ Sanchez Salgado R., Woll C. « L'eupéanisation et les acteurs non étatiques ». in Palier B., Surel Y. *L'Europe en action. op. cit.*, p. 145-191.

²⁰⁸ Chapitre VIIe de la thèse.

²⁰⁹ *idem*.

d'un « *langage commun* »²¹⁰ en Europe, une même manière de concevoir les politiques publiques de l'emploi, leurs instruments et leurs objectifs.

Nous appuyons notre démarche de recherche sur les deux définitions suivantes de l'eupéanisation. La première, proposée par Radaelli, est fréquemment utilisée dans la littérature :

Processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, paradigms, styles, 'ways of doing' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies²¹¹.

Cette définition désigne de manière positive ce que l'eupéanisation *est* en répertoriant explicitement ses différentes composantes. Elle permet de lier les deux niveaux (changements communautaires et domestiques) et de prendre en compte les règles formelles mais aussi informelles²¹², les normes, croyances et cadres cognitifs²¹³. Elle laisse aussi la possibilité d'étudier les intérêts et leur conflictualité à travers l'étude des « logiques » et des motivations domestiques. Toutefois – et même si Radaelli souligne l'utilité des *research designs* de type « *bottom-up* » pour étudier l'eupéanisation²¹⁴ –, cette définition tend à donner du phénomène une représentation clairement séquencée et encore empreinte de verticalité : le processus serait initié au niveau communautaire pour ensuite s'appliquer au niveau domestique²¹⁵. Plus interactive, l'eupéanisation apparaît comme un phénomène circulaire d'influences croisées, entre des élites et des administrateurs nationaux conscients des enjeux européens et participant de leur définition, et des élus et fonctionnaires bruxellois en contact avec le niveau national²¹⁶ : « *il faut l'envisager comme un processus interactif et non comme un simple processus de réaction unidirectionnelle envers 'l'Europe'* » précisera d'ailleurs Radaelli²¹⁷. Comment traduire ce processus ininterrompu d'échanges, de

²¹⁰ Expression empruntée à un membre du bureau des Affaires Internationales au ministère hollandais des affaires sociales (entretien n°20).

²¹¹ Radaelli C. « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research ». *Politique européenne*, 2001, n°5, p. 107-142.

²¹² Héritier, A. « New modes of governance in Europe: policy-making without legislating? ». *op. cit.*

²¹³ Muller, P. « *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique* ». *op. cit.* ; Surel, Y. « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 235-254 ; Surel, Y. « The role of Cognitive and Normative Policy-making ». *Journal of European Public Policy*, vol.7, n°4, 2000, p.495-512.

²¹⁴ Radaelli, C. « The Europeanization of Public Policy ». in Featherstone K., Radaelli C. *The Politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

²¹⁵ « *First* » : policy making au niveau communautaire ; « *then* » : incorporation au niveau domestique.

²¹⁶ Sanchez Salgado R., Woll C. « L'eupéanisation et les acteurs non étatiques ». *op. cit.*

²¹⁷ Radaelli, C. « Eupéanisation ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 250.

(re)définition des problèmes, solutions, normes et cadres cognitifs entre niveaux communautaire et national²¹⁸ ? Comment insister non pas sur la fracture entre des mondes représentés autonomes, mais sur l'interaction, l'interdépendance et les influences croisées²¹⁹ ? Si elle perd en positivité par rapport à la première définition – elle ne liste pas les objets potentiels de l'eupéanisation –, la définition proposée par Palier et Surel est aussi plus souple et moins verticale: « *Nous proposons de voir dans l'eupéanisation : l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* »²²⁰. Cette définition offre plusieurs avantages. Elle s'intéresse à tous les ajustements induits par la construction européenne : les politiques publiques locales, les acteurs politiques eux-mêmes, les institutions formelles et les cadres cognitifs sont potentiellement affectés par l'eupéanisation. Cette approche non exclusive laisse également la porte ouverte aux études de l'eupéanisation au-delà voire même « sans l'Europe »²²¹ – des acteurs et des institutions éloignés de la perspective d'intégration peuvent être contraints de modifier leurs politiques publiques ou leur mode de gouvernance pour entretenir des relations commerciales ou diplomatiques avec l'UE²²² ou s'inspirer de l'UE comme d'un modèle à suivre²²³. Cette définition ne présage ni des effets ni des causes précises des changements, lesquels peuvent intervenir au niveau des idées, des institutions, des stratégies et des conflits entre groupes sociaux, et peuvent avoir des causes institutionnelles, tactiques et/ou normatives. Cette définition permet de ne pas postuler *a priori* l'existence de pressions qui *devraient avoir un impact* sur les élites ou les politiques publiques : sans postuler

²¹⁸ Sur les premiers travaux français analysant conjointement les échanges et les repositionnements réciproques des politiques nationales et communautaires, voir : Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L. (dir.) *Politiques publiques en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1995. Sur les institutions européennes comme espaces de médiation entre acteurs communautaires, nationaux et infra-nationaux, voir : Muller, P. « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne ». in D'Arcy F., Rouban L. (dir.). *De la Ve République à l'Europe*. Paris : Presses de Sciences po., 1999. Sur l'hypothèse d'un système européen de politiques publiques caractérisé par « une capacité d'innovation conceptuelle et institutionnelle sans commune mesure avec ce que l'on peut constater actuellement dans les systèmes nationaux » et se traduisant par « la diffusion permanente, au sein des systèmes nationaux, de procédures et de modes opératoires en décalage par rapport aux traditions nationales », voir : Muller, P. « L'eupéanisation des politiques publiques ». *Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997, p.4 ; et Smith, A. *L'Europe politique au miroir du local, les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Paris : L'Harmattan, 1996.

²¹⁹ Pour des stratégies de recherches multifactorielles de « l'eupéanisation interactive », voir : Exadaktylos T., Radaelli C. (dir.) *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke : Palgrave, 2012.

²²⁰ Palier B., Surel Y. *L'Europe en action. op. cit.*, p. 39 ; définition reprise dans : Hassenteufel P., Surel Y. « Politiques publiques ». in Belot C., Magnette P., Saurugger S. (dir.) *Science politique de l'Union européenne*. Paris : Economica, 2008, p.84.

²²¹ Irondelle, B. « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996 ». *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°2, 2003.

²²² Escribano, G. « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy ». *EUI Working paper*, n°19, 2006.

²²³ Rousselin, M. « European External Governance and Domestic Preferences of Rule Importers ». Communication à la 3^e Graduate Conference de l'ECPR, Dublin, 30 septembre 2010.

nécessairement de « donné » communautaire préalable, l'approche en termes de « construction » et « d'ajustements » montre une européanisation en train de se faire, et les modifications que ce processus peut engendrer pour les acteurs concernés à tous les niveaux. Ces préoccupations rejoignent alors les travaux sur l'européanisation comme processus de transfert²²⁴ : constate-t-on effectivement un transfert entre plusieurs niveaux de gouvernements²²⁵ ? Ces transferts ont-ils pour cause des déterminants communautaires ? Ce qui intéressera notre étude de l'européanisation, c'est d'étudier *tout ce qui a connu un ajustement induit par la construction européenne*. En partant des ajustements donc des « effets », la définition de Palier et Surel permet la mise en œuvre d'un *research design* de type « *bottom-up* » qui étudie d'abord les responsables politico-administratifs domestiques, les problèmes et les discours au niveau national, pour éventuellement « remonter » ensuite au niveau européen dans les cas où la variable communautaire semblerait pertinente pour expliquer les changements domestiques : c'est ce que nous allons faire dans cette thèse.

En « remontant » de l'analyse des changements nationaux jusqu'à l'hypothèse communautaire nous adoptons une stratégie de recherche visant à « normaliser » la variable européenne²²⁶. La « normalisation » n'implique pas un appauvrissement empirique ou théorique des recherches européennes ; cela signifie simplement que l'on étudie la variable communautaire avec les mêmes outils de recherche que ceux mis en œuvre pour analyser les changements nationaux :

« normaliser » les travaux s'appliquant à l'action publique associée à l'Union européenne [implique] d'utiliser et de tester sur ces objets particuliers un certain nombre de concepts et/ou de méthodes depuis longtemps éprouvés pour analyser les politiques publiques à l'échelle nationale ou locale²²⁷.

Nous nous inscrivons dans cette proposition de « normalisation » de l'objet européen, en proposant de l'étudier avec les mêmes outils analytiques sociologiques et cognitifs²²⁸ que ceux choisis pour étudier les politiques publiques nationales²²⁹ : partir d'une

²²⁴ Saurugger S., Surel Y. « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n°2, p. 179-211.

²²⁵ Dolowitz P., Marsh D. « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making ». *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p.5-24.

²²⁶ Hassenteufel P., Surel Y. « Des politiques publiques comme les autres ? ». *Politique européenne*, n°1, 2000, p. 8-24.

²²⁷ Hassenteufel P., Surel Y. « Politiques publiques ». in Belot C., Magnette P., Saurugger S. (dir.) *Science politique de l'Union européenne*. Paris : Economica, 2008, p.84.

²²⁸ Surel, Y. « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques ». *op. cit.*

²²⁹ Nous étudierons ainsi les discours recueillis au sein des institutions européennes avec *les mêmes outils d'analyse* que ceux utilisés pour étudier les discours des réformateurs nationaux. Sur l'analyse des *objectifs*, des *instruments* et des *algorithmes* dans les entretiens et dans les textes officiels au sein de la DG Emploi, voir le

sociologie politique des réformes des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas ; constater éventuellement des formes de convergences cognitives et instrumentales ; et finalement poser la question de l'européanisation comme source ou cause possible de certains changements domestiques.

2.4. Algorithmes, instruments, objectifs : les catégories analytiques du changement

Nous avons présenté notre réflexion théorique, la manière dont nous avons construit la problématique de la recherche et les étapes de notre démonstration causale. On sait maintenant comment nous allons réfléchir sur les causes des changements ; mais avant de s'interroger sur les causes des changements il va nous falloir analyser et caractériser ces changements. Qu'est-ce qui a changé dans les politiques sociales adoptées en France, en Espagne et aux Pays-Bas depuis le début des années 2000 ? Comment définir, analyser et catégoriser les changements constatés ? Qu'est-ce qui peut être commun à une réforme de la prestation d'assistance menée en 2006 en Catalogne, à l'adoption d'une loi sur l'« *assistance et le travail* » (Wet Werk en Bijstand) en 2004 aux Pays-Bas, et au remplacement du principal dispositif d'assistance entre 2007 et 2009 en France²³⁰ ? Quand considérer qu'il y a eu un « changement » des politiques publiques et comment le définir ?

Dans les chapitres IIIe, IVe et Ve nous analysons le changement des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Dans ces trois chapitres nous posons les questions suivantes : l'« activation » des politiques sociales a-t-elle impliqué des changements de politiques publiques, et si oui, lesquels (Q1) ? Les changements constatés dans les trois pays suivent-ils des directions similaires (Q2)²³¹ ? Conformément à la grille d'analyse cognitive adoptée, et en nous inspirant directement des propositions de Muller sur l'analyse du changement,

on considèrera donc qu'il y aura changement de politique publique lorsque l'on pourra constater les trois changements suivants :

- un changement des *objectifs* des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique ;
- un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine ;
- un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné²³².

²³⁰ C'est dans le chapitre IIe de la thèse que nous présentons et contextualisons les trois réformes « actives » de la protection sociale sur lesquels nous allons focaliser notre étude ; nous analysons en détail ces réformes dans les chapitres IIIe, IVe et Ve de la thèse.

²³¹ Nous reprendrons ces questions et synthétiserons le développement logique de la thèse dans le développement prochain : nous présenterons alors de manière simplifiée et formelle les principales questions posées par la thèse, la problématique, les hypothèses et la structure de la démonstration.

²³² Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *RFSP*, 2005, vol. 55, n°1, p. 156-157.

En suivant ce que le processus d'« activation » fait aux objectifs, aux instruments et aux cadres institutionnels des politiques publiques dans les trois pays étudiés, nous nous donnons la possibilité de comprendre ce qu'est cette « activation » des politiques publiques sociales et de l'emploi, et également de comparer ses effets déclinés dans trois Etats différents. Il était possible que l'activation n'ait rien changé aux cadres normatifs, aux instruments ni aux structures politico-administratives des politiques sociales et de l'emploi dans aucun des trois Etats concernés ; si tel avait été le cas, nous aurions dû conclure au *non-changement* ou en tout cas à un changement trop mineur des politiques étudiées pour qu'il soit mesuré par une étude de ce type. L'on pouvait également supposer, avant l'enquête de terrain, que l'activation avait provoqué un changement de politiques publiques dans certains Etats, et que le changement avait été moins important ou nul dans d'autres Etats étudiés. Dans ce cas, nous aurions dû relativiser l'impact spécifique des processus d'« activation », ou décrire un phénomène gradué, d'intensité et de direction variables selon les pays. Mais ce que nous allons constater dans cette partie analytique de la thèse c'est que l'« activation » a bien eu des effets comparables sur les politiques publiques dans les trois Etats étudiés. Au-delà des spécificités et des variations locales, nous allons voir que l'« activation » n'est pas une « coquille vide » et qu'elle a impliqué un changement des cadres institutionnels, des instruments et des objectifs dans les trois terrains. En adoptant une définition sociologique du phénomène, nous comprenons dans les institutions : « *les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les 'cadres de signification' guidant l'action humaine* »²³³. Comme nous l'avons présenté plus haut, ce qui nous intéresse n'est pas tant d'étudier comment les acteurs ont fait leurs calculs et leurs choix (afin de maximiser au mieux leur utilité et d'atteindre leurs préférences) que de comprendre d'où viennent ces préférences, sur quels systèmes de valeurs elles sont construites, quels sous-entendus sociaux et cognitifs s'expriment dans les choix des acteurs politico-administratifs. Etudier des cadres institutionnels, c'est alors étudier des « *idées coagulées dans une configuration institutionnelle donnée* »²³⁴.

Nous nous concentrons d'abord, dans le chapitre IIIe de la thèse, sur les *algorithmes* des politiques publiques – ce qui nous permet d'étudier alors les cadres normatifs et les interprétations du social qui ont guidé l'action publique. Venant de l'espagnol *algoritmo* et du

²³³ Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *op. cit.*, p.482.

²³⁴ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 170.

latin médiéval *algorithmus*, le terme d'« algorithme » désigne étymologiquement l'arithmétique élémentaire et ses règles²³⁵. Par extension du domaine mathématique au domaine de la logique, l'algorithme a été défini comme un « *mécanisme réglant le fonctionnement de la pensée organisée et s'explicitant par des représentations analogues à celles des mathématiciens* »²³⁶. Fondé sur des relations causales et des méthodes de démonstration supposées justes, l'algorithme désigne – dans le domaine des politiques publiques – des problèmes et des solutions d'intervention publique liés entre eux par une relation logique présumée²³⁷. Muller définit ainsi les algorithmes :

Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si..., alors » : « si le gouvernement laisse « filer » la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité » ; « si je cède au chantage des preneurs d'otage, alors ils recommenceront » ; « si je transfère les politiques de l'exclusion de l'Etat vers les collectivités locales, alors ces politiques seront plus efficaces parce que plus proches des intéressés »²³⁸.

Dans le secteur des politiques économiques, par exemple, est généralement acceptée la proposition selon laquelle : « *si on allège les charges sociales, alors on renforce la compétitivité des entreprises* »²³⁹. Considérée comme *vraie* ou comme globalement *valide* par les acteurs dominants dans un champ professionnel ou dans un secteur administratif donné, cette proposition n'a dès lors plus à être démontrée et des politiques publiques peuvent être établies en concordance avec cet algorithme. Pour l'analyste des politiques publiques, faire le constat d'une *théorie de l'action dominante* dans un secteur ne doit pas impliquer une validation mécanique de l'assertion – en l'occurrence que la diminution des charges sociales aurait un effet automatique, en tout lieu et en tout temps, sur la compétitivité. Nous nous inscrivons dans une perspective sociologique critique qui ne considère pas que l'idéologie dominante soit une pensée juste ou vraie universellement²⁴⁰. D'un point de vue méthodologique, cela signifie qu'il ne faut pas prendre les affirmations des enquêtés pour des vérités intemporelles ou des données non discutables (*not to take anything for granted*) mais

²³⁵ Rey, A. (dir.). « Algorithme ». in *Dictionnaire historique de la langue française*. Le Robert, 2004, p. 82.

²³⁶ TLF [en ligne]. « Algorithme ».

²³⁷ Muller, P. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde ». in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, p. 158-159.

²³⁸ Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.556.

²³⁹ Muller, P. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde », *op. cit.* ; Giraud, O. « Les représentations dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne. Entre traditions étatiques et traditions intellectuelles ». in Zimmermann B. (dir.). *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 2004, p.148-149.

²⁴⁰ Bourdieu P., Boltanski L. *La production de l'idéologie dominante*. *op. cit.* Sur cette conception théorique du « discours dominant », nous renvoyons aux discussions épistémologiques en début de chapitre.

comme des assertions que certains acteurs, dont l'enquêté en question, peuvent estimer valides²⁴¹. S'appuyant sur un certain nombre de certitudes, de croyances ou de présupposés qu'ils estiment justes – et que d'autres estiment justes – les réformateurs peuvent persuader les autres et se persuader eux-mêmes du bien fondé des réformes menées. « *Schémas de causalité* », les algorithmes sont d'après Muller des « *outils intellectuels (cognitifs et normatifs) qui confèrent une forme d'inéluctabilité aux nouvelles politiques, parce qu'elles sont appuyées sur un décryptage de l'état du monde et de ses transformations* »²⁴². En attribuant aux politiques publiques une « *forme d'inéluctabilité* », les algorithmes soutiennent des choix politiques au détriment de choix alternatifs et favorisent dès lors certains intérêts sociaux plutôt que d'autres. Ce sont ces cadres cognitifs exprimés par les algorithmes que nous étudions dans le chapitre IIIe de la thèse.

Dans le chapitre IVe de la thèse nous concentrons notre étude sur les changements instrumentaux. Nous étudions ces mutations instrumentales comme des *marqueurs* d'un changement plus vaste – prendre note du changement instrumental renforce le constat selon lequel un changement normatif s'opère – et comme le pendant logique, le *corollaire pratique* du changement conceptuel – le changement normatif incarné dans la mise en œuvre des dispositifs publics. Si l'instrument de politique publique organise les rapports sociaux entre pouvoirs publics et bénéficiaires, il est aussi porteur d'une vision du social : un instrument est choisi parce que certains algorithmes le justifient. Comme le définissent Lascoumes et Le Galès, l'instrument d'action publique est « *un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »²⁴³. Il y a deux propositions dans cette définition : indissociable d'une certaine vision du monde social (1), l'instrument va aussi avoir des effets sur les rapports sociaux entre individus et pouvoirs publics (2). Souscrivant à ces deux propositions, nous montrerons dans le chapitre IVe que les instruments et les visions du monde social se comprennent et s'expliquent réciproquement. L'instrument de politique publique est à la fois la *variable indépendante* ou la cause de certains changements, et la *variable dépendante* ou l'expression de modifications sur un autre plan. Dans le chapitre IVe de la thèse nous étudions le changement comme variable dépendante, comme conséquence ou – plus exactement – comme mutation logiquement liée

²⁴¹ Nous présentons notre approche méthodologique à la fin de ce chapitre Ier.

²⁴² Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *op. cit.*, p. 184.

²⁴³ Lascoumes P., Le Galès P., « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004, p.13.

au changement algorithmique : les instruments de gouvernement choisis évoluent *en même temps* qu’une nouvelle vision cohérente des politiques publiques s’impose²⁴⁴.

Nous terminons notre partie consacrée à l’analyse du changement par l’étude des *objectifs* des politiques sociales actives (chapitre Ve). Terminer par les objectifs – plutôt que de débiter par eux – est un choix méthodologique et théorique : il permet de ne pas réifier les buts présentés dans les discours officiels, mais plutôt de comprendre le sens réellement poursuivi par les réformateurs au regard des algorithmes et des instruments qu’ils ont mobilisés. Il faut préciser enfin que la différenciation *analytique* des objets du changement n’implique pas de les dissocier *logiquement*. Analyser des « algorithmes » – ce par quoi nous débutons l’analyse du changement dans le chapitre IIIe – nous invite à garder à l’esprit que les instruments, les objectifs – mais aussi des conceptions implicites du « juste » et du « vrai » – sont toujours interdépendants. Les algorithmes, objectifs et instruments présentés sont entrelacés et font système : si certaines solutions de politiques publiques sont choisies, c’est parce qu’elles sont pensées comme efficaces pour atteindre des objectifs donnés, et donc implicitement que certaines chaînes de causalités et certains mécanismes sociaux sont considérés comme fonctionnels et établis. Etudier la convergence des « algorithmes » dans le chapitre IIIe de la thèse, c’est se donner les moyens de comprendre par la suite pourquoi et comment certains instruments (chapitre IVe) et certains objectifs de politique publique (chapitre Ve) ont pu converger.

²⁴⁴ Dans le dernier chapitre de la thèse (chapitre VIIIe) nous nous intéresserons également aux instruments comme *variables indépendantes*, en étudiant finalement ce que les instruments de l’« activation » font à l’Etat social et aux personnes pauvres, et les conséquences des instruments incitatifs sur les conditions de vie et le rapport à la citoyenneté des bénéficiaires des politiques sociales.

2.5. Questions, problématique et hypothèses : le précis théorique de la démonstration

Avant d'expliquer la démarche méthodologique de la recherche, nous proposons ici de synthétiser et de représenter graphiquement le cheminement théorique que nous allons suivre tout au long de cette thèse²⁴⁵. Résumons le propos de la démonstration : nous partons tout d'abord d'un constat et d'une question simple. Le constat est le suivant : des réformes de politiques sociales menées dans les années 2000 dans plusieurs pays d'Europe ont visé à « activer » les dispositifs sociaux. La première interrogation est la suivante : que signifie l'« activation » des politiques sociales ? Cette première interrogation se décline en une série de sous-questions que nous allons poser de manière hiérarchique dans la thèse – et que nous synthétisons dans le cadre ci-dessous.

Tableau 1 : Les trois questions centrales posées dans la thèse

- | |
|--|
| <p>Q1) L'« activation » des politiques sociales a-t-elle impliqué des changements de politiques publiques, et si oui, lesquels ?</p> <p>Q2) Les changements constatés dans les trois pays suivent-ils des directions similaires ?</p> <p>Q3) S'ils sont similaires, les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ?</p> |
|--|

Ces questions visent à répondre à la problématique suivante (voir encadré ci-dessous).

²⁴⁵ Nous précisons immédiatement que la construction théorique schématisée ci-dessous n'a pas été édifiée *telle qu'elle* avant la recherche de terrain : la problématique, l'hypothèse et les conclusions de l'enquête ont évidemment évolué tout au long de la recherche, s'adaptant en permanence aux enseignements tirés des terrains, pour se solidifier et se stabiliser finalement dans un système explicatif cohérent. Nous avons réalisé ici ces schémas théoriques pour simplifier la compréhension de la thèse et résumer son architecture et son déroulé logique. La démarche méthodologique de la thèse et la manière dont nous avons pensé le rapport entre recueil des données et construction théorique sont expliquées dans la sous-partie suivante de ce chapitre.

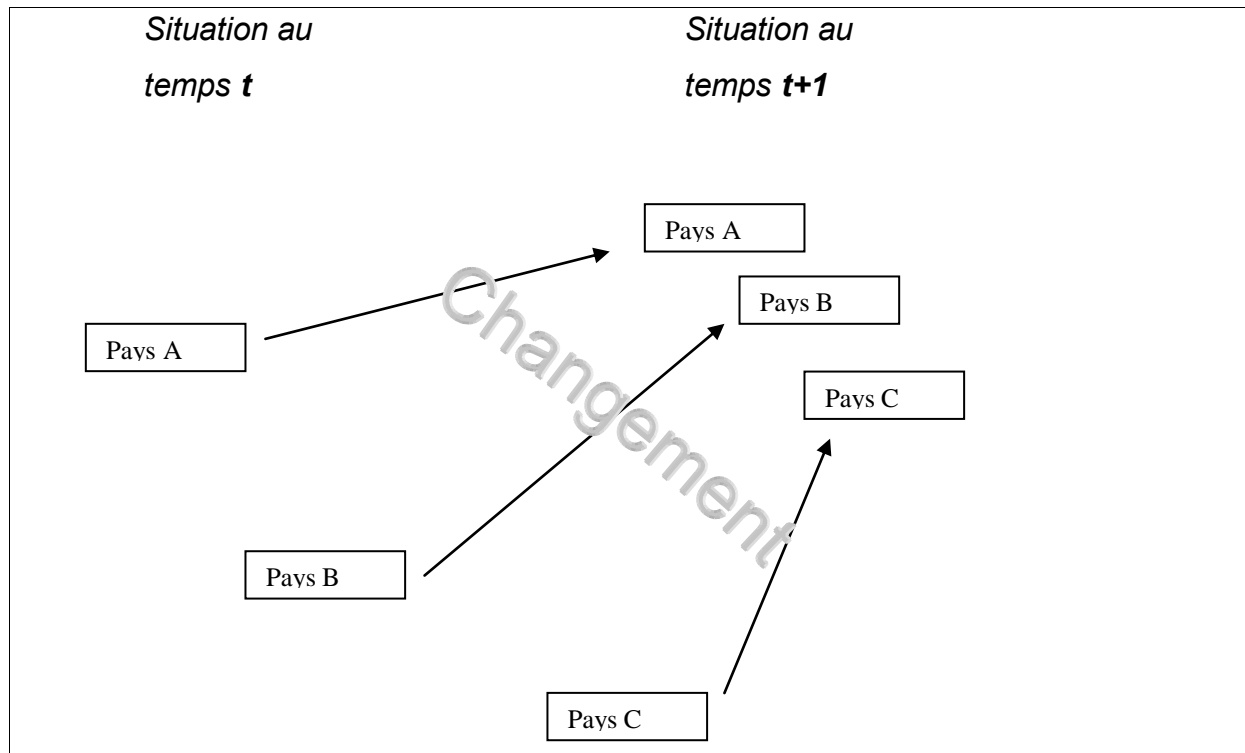
Tableau 2 : La problématique de la thèse

Problématique : Alors que les systèmes de politiques sociales sont confrontés à des problèmes différents et qu'ils héritent de traditions de politiques publiques distinctes, comment se fait-il que des politiques « actives » comparables soient adoptées en France, en Espagne et aux Pays-Bas dans les années 2000 ?

La problématique implique de s'accorder sur deux constats préalables – que nous allons établir dans la thèse : les systèmes de politiques publiques que nous étudions n'avaient pas les mêmes traditions institutionnelles et n'étaient pas confrontés aux mêmes problèmes dans le secteur des politiques sociales lorsqu'ont été menées les réformes « actives » de la protection sociale (premier constat préalable, IIe chapitre de la thèse) ; les réformes ont été « comparables » à plusieurs égards – les objets du changement et le degré de similitude/dissimilitude des réformes nationales étant le sujet de la partie comparative de la recherche (chapitres IIIe, IVe et Ve de la thèse).

Le chapitre IIe de la thèse dresse donc le premier constat : la France, l'Espagne et les Pays-Bas sont confrontés à des problèmes d'emploi et de chômage tout à fait polarisés en Europe depuis la fin des années 1990. Les traditions de politiques publiques de même que les approches traditionnelles à l'égard du chômage et de la pauvreté y sont différentes. Les chapitres IIIe, IVe et Ve sont consacrés au deuxième constat : les réformes « actives » menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas partagent des caractéristiques communes et ont tendance à faire se rapprocher des systèmes de politiques publiques historiquement différenciés. Dans ces chapitres IIe, IIIe, IVe et Ve nous nous attachons donc à démontrer que l'« activation » des politiques sociales a tendance à faire *converger* des systèmes de politiques sociales historiquement diversifiés (voir graphique ci-dessous).

Tableau 3 : La convergence : une réduction des différences



Inspiré de : Lima L., Steffen M. « Comparaison internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation ». *op. cit.* ; Hassenteufel, P. « Convergence ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques. op. cit.*

Partant de situations et de types de politiques sociales éloignés, la France, l'Espagne et les Pays-Bas adoptent des réformes des politiques sociales qui tendent à faire se rapprocher leurs systèmes de politiques publiques depuis une décennie²⁴⁶. Pour faire le constat du rapprochement des différences, il faut également préciser quelles variables nous étudions : qu'est-ce qui change ? Qu'est-ce qui se rapproche ? Comment définir et analyser les changements constatés ? Pour réaliser cette analyse des politiques publiques, en délimiter les objets et les catégories, nous nous inspirons des propositions de l'approche cognitive telle que la conçoit Muller²⁴⁷. Les objets ou « catégories » de notre analyse comparée sont les algorithmes, les instruments et les objectifs des réformes « actives »²⁴⁸.

²⁴⁶ Voir la définition théorique de la convergence que nous adoptons, *supra*.

²⁴⁷ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*

²⁴⁸ Voir *supra* la manière dont nous définissons théoriquement les trois notions (« Algorithmes, instruments, objectifs : les catégories analytiques du changement »). Ces définitions sont rappelées au début de chaque chapitre : ce que sont les algorithmes (chapitre IIIe), les instruments (chapitre IVe) et les objectifs (chapitre Ve).

La question 3 (**Q3**) est l'objet des trois derniers chapitres de la thèse (chapitres VIe, VIIe et VIIIe) : les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ? Qu'est-ce qui peut expliquer des changements similaires dans des contextes distincts ? L'objectif étant de comprendre quelles variables explicatives restent communes et comment elles peuvent expliquer des changements similaires – dans des contextes où un nombre important de variables politiques, économiques et sociales diffèrent par ailleurs –, notre stratégie de recherche a été de construire une comparaison de type *Most Different System Design*²⁴⁹. Dans les chapitres VIe et VIIe nous nous interrogeons sur les facteurs causaux qui ont pu provoquer la convergence des politiques publiques : les changements similaires des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas ont-ils été provoqués par des variables similaires ? Peut-on isoler un facteur de changement et étudier la manière dont il a pu favoriser la convergence des politiques publiques dans trois Etats ? Dans les chapitre VIe et VIIe, nous étudions la variable communautaire comme variable indépendante des changements. Nous posons tout d'abord un constat : les changements « actifs » constatés les dans trois pays coïncident avec la Stratégie Européenne pour l'Emploi et la stratégie d'« activation » promue par les institutions communautaires. Peut-on passer de ce constat de congruence à celui de causalité ? Par delà la corrélation entre les variables, peut-on démontrer qu'une variable (la construction européenne) a eu des effets mesurables sur une autre variable (les réformes sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas) ? A mesure que nous évaluons les hypothèses alternatives et que nous éliminons les hypothèses improbables (première moitié du chapitre VIe), l'hypothèse causale se précise tout au long de la thèse jusqu'à ce que nous nous concentrons sur une question principale (deuxième moitié du chapitre VIe, puis chapitre VIIe et VIIIe) :

Q3 précisée : Les changements nationaux similaires peuvent-ils être imputés à des facteurs communautaires communs ?

Après avoir étudié et invalidé les hypothèses alternatives dans la première moitié du chapitre VIe, nous nous concentrons sur l'hypothèse causale suivante : la convergence cognitive et instrumentale des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas a été

²⁴⁹ Przeworski A ; Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley-Interscience, 1970 ; Guy Peters, P. *Comparative Politics, Theory and Method*. Basingstoke: Palgrave, 1998 ; Anckar, C. « On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research ». *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, n°5, 2008. Nous expliquons en détail au début du IIe chapitre de la thèse pourquoi nous avons choisi une telle stratégie de recherche et en quoi les trois terrains étudiés diffèrent.

favorisée par des facteurs communautaires liés à la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Finalement, l'hypothèse générale de la thèse synthétise deux sous-hypothèses (voir encadré ci-dessous).

Tableau 4 : Hypothèse de la thèse

Deux sous-hypothèses

H₁ : Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation » menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas.

H₂ : La convergence des pays européens vers des politiques sociales plus « actives » a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

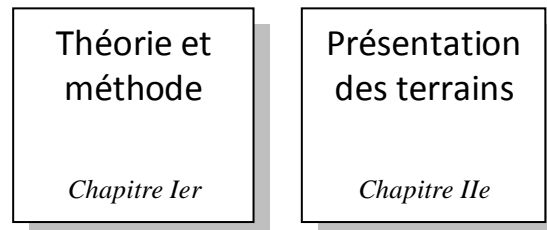
Hypothèse générale ou synthétique

H : Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation » menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas et cette convergence est favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

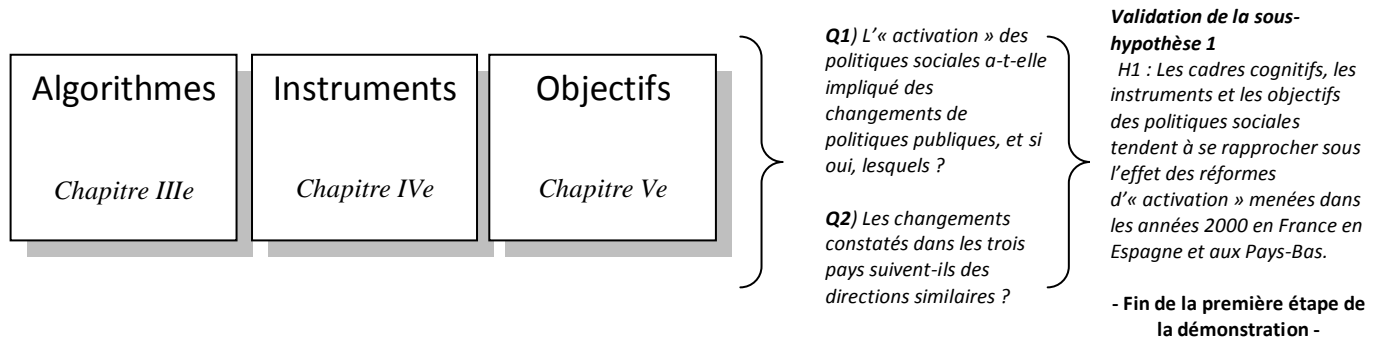
Pour résumer et illustrer le cheminement théorique que nous allons suivre tout au long de cette thèse, nous reproduisons ici un graphique synthétisant le cadre analytique, les hypothèses et la progression de la démonstration (voir graphique ci-dessous).

Tableau 5 : Structure et étapes de la démonstration : une représentation graphique synthétique

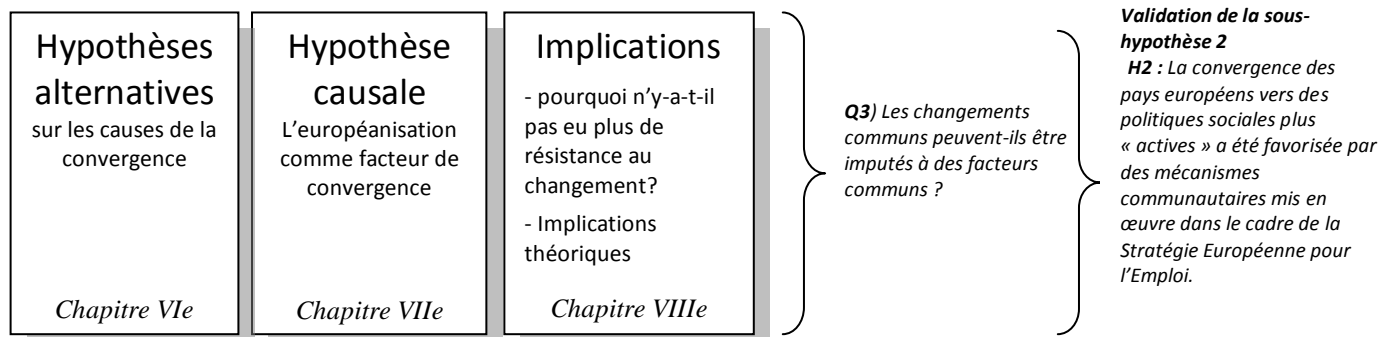
(Partie I) - Construire l'objet d'étude



1^{ERE} ETAPE DE LA DEMONSTRATION :
(Partie II) - Analyser le changement



2^{NDE} ETAPE DE LA DEMONSTRATION :
(Partie III) - Etablir les causes de la convergence



La thèse se divise en trois parties et la démonstration se déroule en deux étapes principales. Dans la première partie nous présentons la démarche théorique (voir *supra*) et

méthodologique de la recherche (suite du chapitre Ier), ainsi que la construction empirique de l'objet d'étude (chapitre IIe).

Nous débutons la démonstration logique dans la deuxième partie de la thèse : nous y analysons les algorithmes (chapitre IIIe), les instruments (chapitre IVe) et les objectifs (chapitre Ve) des réformes « actives » de la protection sociale. Nous concluons cette première étape de la démonstration en validant la sous-hypothèse n°1 : les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à converger en Europe.

Nous passons ensuite à la seconde étape de la démonstration : dans les chapitres VIe, VIIe et VIIIe nous étudions les causes de la convergence. Nous étudions plusieurs hypothèses alternatives et nous les invalidons (chapitre VIe). Nous nous concentrons sur l'hypothèse communautaire (chapitre VIIe) et nous tirons des conclusions théoriques sur la possibilité du changement (chapitre VIIIe). Nous terminons cette seconde étape de la démonstration en validant finalement la sous-hypothèse n°2 : la convergence a été favorisée par des mécanismes de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

Conclusion intermédiaire

Après avoir explicité les bases épistémologiques de la thèse nous avons présenté les étapes de notre construction théorique et défini les principaux concepts que nous allons utiliser pour analyser des politiques sociales. Si l'on sait maintenant pourquoi nous nous intéressons aux politiques « actives » et comment nous avons pensé la logique de la démonstration, nous ne savons pas encore comment l'enquête a été menée : comment avons-nous étudié *en pratique* les politiques publiques et leurs réformes ? Quel protocole de recherche mettre en œuvre lorsqu'on s'intéresse aux réformes comparées des politiques sociales en Europe ? Comment tirer des informations du terrain et s'assurer de leur validité ? Le prochain développement est consacré à la présentation de notre approche méthodologique – la manière dont nous avons pensé et mis en œuvre le protocole d'enquête.

3. La distance à l'objet : une approche méthodologique

Nous avons présenté la construction théorique de la thèse : quelles questions se sont posées durant la recherche, quelles pistes de solutions ont été testées, quelles hypothèses se sont révélées les plus pertinentes pour comprendre et expliquer ce qu'est l'« activation » de la protection sociale. Ce cheminement logique est le résultat d'une confrontation permanente entre données factuelles et réflexion théorique : c'est parce que certains faits se sont révélés particulièrement éclairants, redondants ou significatifs que nous avons pu valider certaines sous-hypothèses et poser alors des questions de recherche complémentaires. C'est dans la recherche empirique que le questionnement théorique évolue et s'enrichit : c'est pourquoi nous n'opposons pas la construction théorique et la démarche empirique – ce que nous expliquerons dans la sous-partie méthodologique qui va suivre.

Nous allons donc présenter ici la démarche empirique que nous avons adoptée pour cette recherche doctorale. L'enquête est fondée sur une méthodologie qualitative, étayée d'études statistiques de préparation et de vérification complémentaires à l'enquête qualitative. Nous exposons tout d'abord le cadre méthodologique général de la recherche : comment nous avons pensé le rapport entre recueil des données, analyse factuelle et construction théorique (3.1.). Nous expliquons ensuite comment nous avons mis en œuvre ces principes méthodologiques pour préparer et mener des entretiens semi-directifs (3.2.). Nous présentons enfin la technique de codage et de catégorisation adoptée pour traiter les données recueillies (3.3.).

3.1. Recueil et exploitation des données : pour une théorie « ancrée »

Notre démarche méthodologique s'est inspirée des recommandations de la « Grounded Theory »²⁵⁰. Nous avons adopté cette démarche méthodologique parce qu'elle permettait de résoudre des dilemmes méthodologiques sérieux concernant le rapport entre sources d'information et construction théorique, et qu'elle était compatible avec l'épistémologie sociologique et cognitive sur laquelle nous fondions notre approche interprétative²⁵¹. Glaser et Strauss rappellent d'abord les critiques classiques à l'égard des méthodes hypothético-déductives, en mettant en garde contre les effets pervers des édifices théoriques rigides qui seraient édictés trop tôt dans la démarche de la recherche et qui ne prendraient pas suffisamment en compte les informations recueillies au cours de l'enquête²⁵². En partant d'un corpus théorique déjà constitué pour ensuite « descendre » le vérifier par l'analyse des données, les méthodes hypothético-déductives encourageraient l'enquêteur à « calquer » sur le terrain un schéma théorique déjà dessiné. Les enseignements du terrain risqueraient d'être filtrés par une grille d'analyse préformée, ce qui laisserait peu de marge de manœuvre pour réviser les hypothèses. Ces effets pervers ne conduisent pas Glaser et Strauss à nier tout bénéfice aux méthodes hypothético-déductives : ambition de construction théorique, montée en généralité plus aisée et donc plus grande facilité de cumulativité des travaux de recherche sont à inscrire au rang des atouts des méthodes hypothético-déductives. A l'inverse, parce qu'elles privilégient le terrain, l'empirie et la prudence dans les montées en généralité, les méthodologies inductives sont parfois critiquées pour leurs conclusions extrêmement situées, leur réticence à l'égard des édifices théoriques généraux et la difficulté de comparaison et de cumulativité avec d'autres travaux²⁵³.

²⁵⁰ Glaser B., Strauss A. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago : Aldine Publishing Company, 1967 ; Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles : Sage, 2008 ; Strübing, J. « Interpretative Analysis for Political Scientists: Ground Theory and ATLAS.ti ». Cours méthodologique à la *Summer School in Methods and Techniques* de l'*European Consortium for Political Research*, Lubiana, 28 Juillet-14 Août 2010.

²⁵¹ Nous expliquons par la suite comment nous nous positionnons à l'égard des remarques méthodologiques avancées par Bourdieu à la fin de sa carrière académique, et comment nous proposons d'intégrer ces conseils dans une démarche méthodologique soucieuse de *connaître* et de *maîtriser* les biais inhérents à la relation d'entretien en sciences sociales.

²⁵² Glaser B., Strauss A. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. op. cit

²⁵³ Popper a théorisé ces critiques classiques à l'égard des approches inductives : le chercheur a toujours des présupposés qui orientent sa vision de l'objet observé, les observations régulières ne permettent d'établir que des probabilités et non des vérités universelles (Popper, K. *The Logic of Scientific Discovery*. New York : Basic Books, 1959). En nous inspirant de la « Grounded Theory », nous adoptons effectivement une définition d'une théorie « vraie » comme d'une théorie qui permet le mieux d'expliquer les phénomènes observés, tant que

La Grounded Theory est une tentative d'apporter une solution à ce dilemme méthodologique. En privilégiant toujours les enseignements issus du terrain, en confrontant systématiquement les hypothèses aux données, en favorisant la malléabilité d'une construction théorique en cours, la Grounded Theory partage avec les méthodes inductives la conviction qu'une recherche scientifique ne peut apporter des connaissances fiables et convaincantes que si elle est solidement ancrée dans les faits et étayée par des preuves empiriques ; toutefois, la Grounded Theory ne perd pas de vue que l'objectif d'une recherche en sciences sociales est de proposer des outils de compréhension des phénomènes étudiés et d'apporter une contribution – modeste soit-elle – à l'intelligibilité du monde social. Pour cela, l'objectif d'une recherche menée selon une approche de type « Grounded Theory » est bien l'apport théorique, mais une construction théorique pensée comme un processus progressif, évoluant par petites touches, avancées et révisions, dans un mouvement constant d'enrichissement et d'adaptation par rapport aux informations collectées sur le terrain²⁵⁴. Une théorie ne peut être convaincante que si elle est étayée par des faits nombreux et concordants²⁵⁵. Cela ne veut pas dire que toute incertitude est supprimée et que la

d'autres théories n'ont pas expliqué de manière plus convaincante ces mêmes phénomènes. Nous revenons par la suite sur cette conception non figée de la vérité scientifique. Concernant la critique de l'orientation idéologique, théorique ou sociale du regard de l'observateur, nous discutons par la suite ces critiques classiques en proposant une méthode pour limiter et maîtriser ces biais autant que possible.

²⁵⁴ Précisons que les schémas explicatifs présentés dans la partie précédente n'ont évidemment pas été dessinés tels quels avant la recherche de terrain : les questions de recherche, les hypothèses causales et les modèles explicatifs pertinents ont été construits dans la pratique de la recherche, au gré d'une modélisation théorique progressive. Nous présentons ici la manière dont nous avons pensé et mis en œuvre cette interrelation permanente entre recherche empirique et construction théorique.

²⁵⁵ Ancrée dans le terrain à la fois pour la construction et pour la vérification de l'édifice théorique, l'approche par la Grounded Theory peut partager certaines préoccupations méthodologiques avec l'approche proposée par King, Keohane et Verba – telles celles que l'on trouvera dans leur article classique publié dans l'*American Political Science Review* : « *Our social scientist uses theory to generate observable implications, then systematically applies publicly known procedures to infer from evidence whether what the theory implied is correct. Some theories emerge from detailed observation, but they should be evaluated with new observations, preferably ones that had not been gathered when the theories were being formulated. Our logic of theory evaluation stresses maximizing leverage-explaining as much as possible with as little as possible. It also stresses minimizing bias. Lastly, though it cannot eliminate uncertainty, it encourages researchers to report estimates of the uncertainty of their conclusions. Theory and empirical work, from this perspective, cannot productively exist in isolation. We believe that it should become standard practice to demand clear implications of theory and observations checking those implications derived through a method that minimizes bias* » (King G., Keohane R., Verba S. « The Importance of Research Design in Political Science ». *American Political Science Review*, vol.89, n°2, 1995). C'est l'observation actualisée et réactualisée des faits qui peut améliorer la robustesse d'une théorie – en vérifiant en permanence sa pertinence et sa validité : en ceci nous nous inscrivons en accord avec King, Keohane et Verba. Confronter des sources différentes (écrites, orales, statistiques, etc.) est un bon moyen d'améliorer la confiance que l'on peut avoir dans des données ou des témoignages : c'est ce que King, Keohane et Verba appellent, à la suite de Denzin, la « triangulation » des sources d'information – nécessité que nous reconnaissons également (Denzin, N. *Sociological Methods: A Sourcebook*. (1^{ère} éd :1978) Chicago : Aldine Transaction, 2006). Toutefois, malgré cet accord sur la nécessité d'une construction théorique à la fois progressive, dense empiriquement et croisant les sources d'information, nous privilégions l'approche méthodologique de la Grounded Theory dont les bases épistémologiques sont plus marquées théoriquement par l'approche sociologique que l'approche proposée par King, Keohane et Verba. Ainsi, bien qu'il en souligne les

contradiction est impossible : certains faits ou contre-exemples pourront persister²⁵⁶. Toutefois, on considérera une théorie comme valide tant que les faits qui la soutiennent seront plus nombreux et plus robustes que les faits qui la contredisent, et tant qu'aucune autre théorie n'aura réussi à expliquer la situation observée avec un degré de certitude plus satisfaisant²⁵⁷. Cette approche inférentielle implique l'engagement de l'auteur dans une pratique de recherche soucieuse de limiter les biais : si la théorie ne peut être crédible qu'en étant assise sur des faits, alors il faut que la pratique d'enquête déforme le moins possible les données mesurées²⁵⁸. C'est pourquoi la méthode de recueil des données devait être pensée et préparée avec précaution.

limites et la complémentarité avec d'autres approches, Keohane s'inscrit dans une théorie des relations internationales inspirée par le *rational choice* (Keohane, R. « Rational Choice and International Law ». *Journal of Legal Studies*, vol. 31, n°1, 2002) – épistémologie de laquelle nous nous sommes distingués dans la première partie de ce chapitre théorique.

²⁵⁶ C'est la question des « cas négatifs », c'est-à-dire un cas que la théorie actuelle échoue à expliquer. Que faire de ces cas négatifs dans une construction théorique ? A ce sujet, Becker indique deux « ficelles » : « lorsque vous tombez sur un 'cas négatif', c'est-à-dire un cas que votre théorie échoue à expliquer, vous modifiez votre explication en y incorporant tous les éléments nouveaux que ce cas embarrassant vous suggère, ou bien vous modifiez la définition de ce que vous voulez expliquer de manière à exclure ce cas récalcitrant de l'univers des choses à expliquer » (Becker, H. *Les ficelles du métier. op. cit.*, p. 303-303). Dans notre enquête, nous avons rencontré des cas négatifs : des personnes interrogées, membres importants d'administrations ou de cabinets ministériels, qui disaient ne pas partager les théories, les attendus ou les objectifs des politiques « actives » de l'emploi – alors que la plupart des autres acteurs rencontrés reproduisaient les mêmes types de représentations et discours favorables aux réformes « actives ». Que faire de ces cas négatifs ? Parce qu'elle correspondait à notre approche méthodologique visant à une construction théorique progressive et évolutive à partir des données, nous avons adopté la première solution de Becker : nous avons modifié notre explication en y incorporant les éléments nouveaux. Nous avons ainsi modifié notre conception des « idées dominantes » : ce n'est pas parce qu'une idée est dominante qu'elle interdit l'expression des opinions alternatives ; simplement, les opinions dominées sont plus difficiles à exprimer et elles s'expriment (et sont recueillies dans les entretiens) plus rarement. « Chercher le cas négatif » s'est révélé être un bon moyen d'enrichir et d'affiner nos concepts dans la pratique de l'enquête ; comme le soulignent à ce propos Corbin et Strauss : « *Looking for the negative case provides for a fuller exploration of the dimensions of a concept* » (Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. op. cit.*, p.84). Les quelques « cas négatifs » que nous avons trouvés (cas d'interviewés exprimant une opinion négative sur les réformes « actives » dans les entretiens) sont analysés spécifiquement dans le chapitre VIIIe de la thèse, sous-partie intitulée : « *Les critiques invalides* ».

²⁵⁷ Cette conception de la théorisation *dans et par* la recherche empirique se rapproche de celle adoptée par les partisans de l'« induction analytique ». Becker en donne l'explication suivante : « Lorsque vous faites de l'induction analytique, vous élaborez et testez votre théorie cas après cas. Dès que vous avez collecté des données sur votre premier cas, vous formulez une explication qui s'y applique. Puis, lorsque vous avez des données sur votre deuxième cas, vous lui appliquez votre théorie. Si elle explique ce deuxième cas de manière satisfaisante, pas de problème, votre théorie est momentanément confirmée et vous pouvez passer au troisième cas. Lorsque vous tombez sur un 'cas négatif' [...] vous modifiez votre explication en y incorporant tous les éléments nouveaux que ce cas embarrassant suggère » (Becker, H. *Les ficelles du métier. op. cit.*, p. 303-303). Sur le système de l'« induction analytique », Becker se réfère au modèle classique proposé par : Mead, G.-H. « Scientific method and individual thinker ». in Dewey, J. (dir.). *Creative Intelligence : Essays in the pragmatic attitude*. New York : Henry Holt and Co., 1917.

²⁵⁸ Peut-on supprimer les biais ? Bourdieu souligne la difficulté de limiter les biais lors des entretiens – des partis-pris implicites, des réactions non prévues et non contrôlées, une relation d'interrogé-intervieweur asymétrique faisant de l'entretien une « relation sociale » à part entière (Bourdieu, P. « Comprendre », in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde*. Paris : Le Seuil, 1993, p.1391 et suiv.). « Il ne faudrait pas croire que, par la seule vertu de la réflexivité, le sociologue puisse jamais contrôler complètement les effets, toujours extrêmement complexes et multiples, de la relation d'enquête » écrit-il (p.1403). Faut-il alors assumer le caractère non contrôlable de la relation sociale et donc reconnaître la teneur totalement subjective des

3.2. Méthode qualitative de recueil des données : comment et pourquoi faire des entretiens semi-directifs ?

Hormis un travail statistique réalisé par l'étude de première main de bases de données d'Eurostat, de l'OCDE et des enquêtes de l'European Value Survey²⁵⁹, notre méthode de recueil des données a été principalement qualitative : elle s'est appuyée sur la passation et l'analyse d'entretiens semi-directifs (n=71)²⁶⁰. Comment avons-nous fait des entretiens et pourquoi ?

3.2.1. La distribution des entretiens

Les entretiens se sont inscrits dans trois terrains d'enquête nationaux : la France (n=17), l'Espagne (n=15) et les Pays-Bas (n=15). Les acteurs rencontrés dans ces trois

informations échangées lors d'un entretien, ou plutôt essayer de limiter les biais lors de l'entretien et tenter d'objectiver le plus possible les informations recueillies ? Bourdieu oscille entre les deux approches : il recommande d'abord une « *disposition accueillante qui incline à faire siens les problèmes de l'enquête, l'aptitude à le prendre et à le comprendre tel qu'il est* », dans une implication personnelle et relationnelle assumée lors des entretiens. Il utilise parfois le tutoiement (Bourdieu, P. « L'ordre des choses », in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde. op. cit.* p.134-156), parfois le vouvoiement (Bourdieu, P. « Rue des Jonquilles », in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde. op. cit.* p. 35-49). Il ne s'interdit pas d'exprimer des opinions ou des remarques personnelles lors des entretiens : « *Oui, c'est ça, il y en a qu'un pour les deux cités, oui. C'est terrible ça.* » (ibid., p.135) ; « *C'est dégueulasse, ils ont pas le droit* » (ibid., p.139). Mais Bourdieu estime malgré tout que l'enquêteur doit veiller à limiter les biais ; il répète une formule de manière explicite : « *ces distorsions, il s'agit de les connaître et de les maîtriser* » (Bourdieu, P. « Comprendre », in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde. op. cit.* p.139). S'efforcer de « *connaître et de maîtriser aussi complètement que possible ses actes* » (ibid., p.1392) : s'il est indispensable de souligner les risques de partis-pris et de subjectivité de la part de l'interviewer, le travail de préparation préalable aux entretiens doit permettre de limiter ces biais le plus possible. Bourdieu pense donc qu'un travail de préparation méthodologique doit permettre, non seulement de prendre conscience de ses propres cadres de pensée, filtres et déterminations personnelles, mais aussi d'essayer de s'en détacher ou au moins de les maîtriser après les avoir mis en lumière. C'est plutôt dans cette dernière optique que nous nous sommes inscrit dans notre recherche : dans l'approche méthodologique telle que nous l'avons adoptée nous avons fait en sorte que les biais soient minimisés et qu'ils interfèrent le moins possible dans l'enquête. Plutôt que l'implication personnelle, subjective et assumée dans l'entretien, nous avons plutôt suivi le deuxième type de conseil avancé par Bourdieu : celui qui vise à objectiver les informations recueillies lors des entretiens par la « *connaissance et la maîtrise* » la plus élevée possible – quoique toujours imparfaite – des présupposés et des actes. Au cours des entretiens, nous avons ainsi essayé d'exprimer le moins possible les partis-pris qui pouvaient être les nôtres, de neutraliser autant que possible nos réactions personnelles, d'exprimer le moins possible l'agacement, le rejet ou les mouvements d'humeurs que nous pouvions ressentir. Nous avons vouvoyé les enquêtés et n'avons pas accepté de donner notre opinion personnelle lorsqu'on nous la demandait au cours d'un entretien (au cours de l'entretien n°1, par exemple). *Limiter et maîtriser les biais* : c'est dans cette optique que nous avons préparé la consigne, les relances, la grille d'entretien et l'introduction à l'entretien – ce que nous expliquons dans la suite de la partie méthodologique.

²⁵⁹ Les données statistiques ont été utilisées dans deux cas principaux : pour étudier la situation de l'emploi dans chaque pays (chapitre IIe) et tester la validité des hypothèses qui avaient émergé de l'enquête de terrain (chapitre VIe). Les données statistiques de l'OCDE et de l'Eurostat ont été récoltées via le site Internet de chacun des deux organismes. Les données EVS ont été travaillées via le site Internet « Gesis », infrastructure du *Leibniz Institute for Social Sciences*.

²⁶⁰ Voir la liste des personnes rencontrées dans le document fourni en annexe.

terrains ont été choisis à la fois pour leur proximité avec les réformes (acteurs politico-administratifs impliqués dans les politiques « actives »). Surtout, nous souhaitons rencontrer des acteurs à tous les niveaux de gouvernement : ministères centraux, collectivités locales, services sociaux chargés de l'implémentation. Ce souci de transversalité était guidé par deux objectifs :

- 1) Vérifier l'interprétation des réformes à tous les niveaux : « l'activation » des politiques sociales, est-ce un principe politique compris de manière différente en fonction des espaces de gouvernement ? Le « sens » donné aux réformes « actives » diffère-t-il – entre les grandes intentions gouvernementales et les interprétations locales ?
- 2) Mesurer si les réformes mises en œuvre appliquent bien les instructions générales.

L'objectif de la transversalité était de vérifier la cohérence des réformes : cohérence idéologique ou idéale (tout le monde comprend les objectifs des réformes actives de la même manière) et cohérence dans l'application (les dispositifs sociaux changent bien dans la pratique : les réformes ont des effets matériels, des résultats effectifs).

Concernant le volet européen de la recherche, nous avons rencontré des acteurs communautaires dans les trois institutions politiques de l'UE (n=24), à savoir la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen. Les personnalités rencontrées dans ces trois institutions partageaient une caractéristique : elles étaient directement liées à la Stratégie Européenne pour l'Emploi, qu'elles soient membres de la Direction Générale (DG) Emploi et affaires sociales à la Commission (n=9), qu'elles travaillent dans la Commission Emploi et affaires sociales au Parlement européen (n=11) ou qu'elles soient spécialisées dans les thématiques « emploi » au sein des Représentations Permanentes nationales (n=4). En résumé, toutes les personnes rencontrées pour cette thèse étaient reliées entre elles à la fois par un secteur d'intervention publique ou une *thématique* (emploi et affaires sociales) et par un *lien institutionnel* (institutions publiques impliquées dans les réformes des politiques publiques de l'emploi à tous les niveaux – depuis la DG Emploi à Bruxelles jusqu'aux services sociaux à Utrecht, Barcelone et Grenoble, en passant par les capitales européennes – ministères du Travail à Paris, Madrid, Den Haag).

Précision technique et implications théoriques : les procédures d'anonymisation

Les entretiens ont été anonymisés autant que possible : les noms ont été supprimés, les intitulés des postes et des fonctions ont été rendus un peu moins précis pour laisser un doute sur l'acteur en question, les passages d'entretiens dans lesquelles filtraient des informations personnelles ont été supprimés à la retranscription (passages indiqués par des points de suspension, entre parenthèses). Pour mieux protéger l'anonymat, nous avons également fait le choix de ne pas mentionner le genre des personnes rencontrées. Ainsi, dans le corps du texte comme dans la liste des entretiens fournie en annexe, nous mentionnons toujours l'« enquêté » au masculin – afin que l'identité de la personne ne soit pas plus facilement découvrable à travers la mention de son sexe. Des membres éminents des institutions communautaires ou nationales auraient pu être reconnus trop aisément si le genre avait été indiqué.

Cette prévention méthodologique n'allait pas sans poser problème : ne pas prendre en compte le sexe des enquêtés, n'était-ce pas contradictoire avec l'approche sociologique que nous adoptons pour étudier les politiques publiques ? Rencontrant des responsables politico-administratifs en nombre limité (n=71), nous ne pouvions pas mesurer si les éventuelles différences de réactions et d'appropriations des propositions incitatives étaient imputables à des facteurs de genre. Il aurait fallu pour cela rencontrer des hommes et des femmes occupant exactement le même type de poste et de fonction dans l'architecture institutionnelle de chaque pays et voir si leurs éventuelles réactions différenciées étaient imputables à une identité genrée. Etudiant moins les différences d'appropriation que les propositions régulières et les réactions invariantes (les points qui mettent d'accord la majorité des agents administratifs sur *ce qu'est* et *ce que doivent être* les politiques sociales), poser la question en termes de genre n'était pas indispensable pour cette étude. Sur un plan plus *rédactionnel*, la neutralisation du genre pour garantir l'anonymat imposait un choix pratique d'écriture : à partir du moment où l'on avait pris la décision de ne pas mentionner l'identité sexuée, fallait-il désigner toutes les personnes rencontrées au masculin ou au féminin ? Passer par le genre masculin dans la langue française, c'était une nouvelle fois reproduire des structures classiques de domination en utilisant le genre masculin comme un genre prétendument « neutre »²⁶¹. Inversement, désigner tout(e)s les enquêté(e)s au féminin c'était aller à l'encontre de l'usage de la langue française en désignant des individus hommes par des qualificatifs et des déterminants féminins. Si nous sommes conscients des enjeux sociaux et politiques des taxinomies genrées²⁶², un engagement d'écriture dans une taxinomie alternative aurait mérité une justification théorique plus ample que ce que nous permettait cette thèse. Le sujet de notre recherche actuelle ne portant pas sur les questions féministes, nous avons fait le choix de reproduire l'usage syntaxique et grammatical francophone en utilisant systématiquement l'appellation « enquêté » – tout en souhaitant souligner les problèmes théoriques et normatifs soulevés par un tel usage.

²⁶¹ De Beauvoir, S. *Le deuxième sexe*. Paris : Gallimard, 1986.

²⁶² Et en particulier la question de la violence verbale exercée contre les groupes sociaux dominés ; voir à ce sujet : Butler, J. *Le Pouvoir des mots. Politique du performatif*. Paris : Editions Amsterdam, 2004.

3.2.2. Sens et motivations sociales : ce que les entretiens apportent à la compréhension des phénomènes étudiés

Pourquoi avoir fait des entretiens ? Certes l'entretien est un instrument « économique, rapide et riche »²⁶³ pour étudier un champ d'action ; surtout, il est difficile de s'en passer si l'on veut étudier finement le sens des actions et les motivations des agents sociaux²⁶⁴. L'entretien non-directif n'a pas été choisi car nous souhaitions interroger l'ensemble des acteurs sur une thématique commune et définie au préalable – les politiques de l'emploi –, et laisser à l'enquêteur la possibilité d'introduire des enjeux et questions plus précises au fil de l'entrevue²⁶⁵. L'usage de questionnaires n'était pas pertinent dans la mesure où ce qui nous intéressait était le sens donné par les acteurs, leurs *représentations* de l'emploi et du chômage, et la manière dont ils définissaient et associaient *problèmes qui comptent* et solutions. Le recours à des entretiens semi-directifs était justifié par le besoin de préciser les motifs des réformes passées et en cours, les motivations, les valeurs et les partis-pris des acteurs, le sens *perçu* et *donné* aux politiques publiques. Certes l'entretien n'est jamais un transfert passif d'informations et la manière de conduire une interview est toujours influencée par ce que l'enquêteur estime digne d'intérêt. Toutefois, l'intérêt d'un entretien dépasse la confirmation ou l'infirmité d'hypothèses prédéterminées et les informations qu'il dispense dépassent les attentes préformées de l'enquêteur : « *It's true that the type of interview you use depends on what you already know, but if you already knew everything, there would be little reason to spend time in a face-to-face interview* »²⁶⁶. La parole recueillie aide à mieux comprendre le champ social étudié et à construire de manière réflexive un édifice théorique – ce qui permet d'appliquer les recommandations méthodologiques de la Grounded Theory.

²⁶³ Friedberg, E. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil, 1997, p.86.

²⁶⁴ Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *Revue française de science politique*, n°5, vol. 57, 2007, p. 555-597.

²⁶⁵ La question du degré de directivité de la grille d'entretien est traitée par la suite.

²⁶⁶ Leech, B. « Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews ». *PS : Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, Dec., 2002, p.668.

3.2.2.1. La consigne

Souhaitant poser des questions ouvertes au début de l'entretien, nous avons opté pour une consigne très peu directive :

Tableau 6 : La consigne

En France : *J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi....*

Aux Pays-Bas : *I would like you to speak about employment policies....*

En Espagne : *Quisiera que me hable de las políticas de empleo...*

Cette consigne avait plusieurs atouts. Rédigée dans un vocabulaire compréhensible, elle était simple, standardisée et aisément traduisible dans les trois langues²⁶⁷ ; elle introduisait la thématique générale (l'emploi), sans être formulée comme une question suscitant une réponse binaire. Evitant les termes les plus fortement connotés – « *lutte contre le...* », « *chômage* », « *précarité* », « *assistance* », « *pauvreté* », etc. –, la consigne laissait à l'enquêté le choix de l'angle par lequel commencer à discuter le sujet. En parlant des « *politiques de l'emploi* » plutôt que de l'« *emploi* », la consigne invitait à un état des lieux de la manière dont le sujet est appréhendé par les structures politiques et administratives du pays ou de la région, plutôt que d'imposer à l'enquêté de donner immédiatement son avis sur le sujet « *emploi* ». Outre un effet de sérieux et de confiance – discuter des « *politiques de l'emploi* » positionne l'entretien sur un registre technique –, la consigne sur les « *politiques de...* » donne un effet de troisième personne qui peut rassurer l'enquêté : il n'a pas d'ors-et-déjà à donner son opinion sur l'emploi, le chômage, la précarité, etc., mais il peut commencer par mettre le sujet à distance et présenter la manière dont des acteurs tiers (le système politico-administratif, les institutions responsables...) appréhendent le sujet « *emploi* ».

Parce qu'elle était formulée de manière large, cette consigne pouvait comporter deux risques principaux :

²⁶⁷ Malgré plusieurs possibilités de traduction des « politiques de l'emploi » - notamment en langue Espagnole, où l'on distingue les expressions *políticas de empleo* et *políticas del empleo*. Les *políticas del empleo* renvoient aux politiques *en emploi*, aux conditions de travail des personnes qui sont actuellement salariées. Les *políticas de empleo* font référence aux politiques visant à développer l'emploi et à lutter contre le chômage. Nous avons opté pour la deuxième formule (*Quisiera que me hable de las políticas de empleo*) car ce sont les politiques d'indemnisation et de lutte contre le chômage que nous souhaitions étudier en particulier.

- 1) que l'enquêté ne comprenne pas ce sur quoi porte l'entretien et qu'il demande des précisions avant de commencer à parler – ce qui annule la distance de l'enquêteur en le forçant à dévoiler davantage ses attentes, le sujet précis de l'enquête, les partis-pris théoriques, etc. ;
- 2) que la prise de parole soit effectivement très neutre et ne présente que l'organisation administrative des politiques de l'emploi, sans que la position et les prises de position de l'enquêté soit clairement identifiables et interprétables par l'enquêteur.

Ces deux écueils ont rarement été rencontrés :

- 1) De par leur position institutionnelle et leur spécialisation thématique, tous les enquêtés ont eu des choses à dire sur les politiques de l'emploi. La consigne large a pu parfois déstabiliser l'enquêté, qui ne savait pas par quel sujet commencer ; toutefois, à l'issue de quelques secondes de réflexion ou de tâtonnements, les enquêtés trouvaient rapidement une voie par laquelle entamer la discussion. De manière générale, par les enjeux socio-économiques qu'elles recouvrent, par les débats techniques ou les discussions politiques qu'elles suscitent, les sujets de l'emploi et du chômage sont sans doute des thématiques d'étude privilégiées, sur lesquelles beaucoup d'acteurs sociaux ont, sinon un avis très marqué, du moins une connaissance lointaine de débats et de faits s'y rapportant – ce qui permet d'entamer facilement un entretien semi-directif ;
- 2) Même s'il est arrivé que les premiers temps d'un entretien soient très descriptifs et d'apparence neutre, l'entrée par laquelle l'enquêté choisit de traiter le sujet, la manière de le présenter, le fait de donner la priorité à certains enjeux ou problèmes plus qu'à d'autres, sont autant de prises données à l'enquêteur pour l'interprétation ultérieure. Une entrée très générale voire descriptive permet en outre d'installer une relation de confiance réciproque entre enquêteur et enquêté, et laisse à l'enquêté le soin de poser les termes du débat *tels qu'il l'envisage* et de dévoiler progressivement ses problématiques, ses valeurs, ses partis-pris, ses engagements explicites et implicites.

3.2.2.2. La grille d'entretien

La grille d'entretien s'est stabilisée après les deux premiers entretiens exploratoires. Ces entretiens ont été réalisés en France, au Conseil Général de l'Isère. 10 catégories, divisées ensuite en thématiques et questions plus précises, ont été choisies pour les deux premiers entretiens:

1. Rapports entre institutions ; modes de financement
2. Postuler à l'aide sociale : les procédures
3. Orientation des bénéficiaires
4. Obligation des bénéficiaires
5. Sanctions
6. Le Contrat d'insertion
7. Objectifs du nouveau dispositif par rapport à l'ancien
8. Comportement des bénéficiaires ; Résultats de la réforme
9. Montée en généralité : activation et choix politiques
10. Justifications de la réforme/critiques de la réforme

Par la suite, ces catégories ont été retravaillées pour s'adapter au terrain national en France, ainsi qu'aux terrains hollandais, espagnol et communautaire. Si les cinq premières thématiques sont restées sensiblement inchangées, les cinq suivantes ont été modifiées pour traiter les modèles nationaux spécifiques de politiques publiques, les questions du transfert, de l'eupéanisation, et interroger davantage l'aspect cognitif et idéologique des discours. Ainsi, la grille d'entretien suivie en Hollande était la suivante :

1. Links between institutions and finances
2. Procedures to receive benefits and social services
3. Orientation of beneficiaries
4. Obligations of beneficiaries
5. Sanctions
6. The « polder model »
7. Impacts of the European Employment Strategy

8. European resources
9. More general : activation model and employment
10. Social situation : job market and poverty before/after the reform

La grille utilisée en Espagne est identique à celle des Pays-Bas, si ce n'est le remplacement de la catégorie 6 par une catégorie spécifique à la région (en Catalogne : « el modelo catalan de las politicas de empleo »). Ont été associées à chaque catégorie des relances-types, déclinant les enjeux en questions plus précises. Par exemple, pour la catégorie « orientation des bénéficiaires » destinée aux acteurs du Conseil Général de l'Isère, étaient préparées les questions suivantes :

➤ <i>Qui décide l'orientation vers la recherche d'emploi ou un parcours social ? En fonction des réponses à un questionnaire ? Qui l'administre ? Le Président du Conseil général est-il responsable de l'orientation des bénéficiaires ?</i>
➤ <i>Comment Pôle Emploi accueille-t-il les bénéficiaires du RSA ? Chômeurs comme les autres ou accompagnement spécifique ?</i>
➤ <i>Pour ceux qui ne vont pas vers Pôle Emploi : comment est choisi l'organisme d'insertion sociale ? Quelles fonctions a-t-il ? Contractualise-t-il avec le Conseil Général ? Le retour à l'emploi est-il un objectif mentionné ? un objectif prioritaire ?</i>
➤ <i>Au terme de 6 à 12 mois, la situation des allocataires aux besoins sociaux spécifiques doit être réétudiée par une « équipe pluridisciplinaire » : comment fonctionne cette équipe ? Qui en est membre ? Qu'étudie-t-elle ? Quels sont ses objectifs ?</i>

Les grilles d'entretien ont été construites non pas comme des questionnaires à suivre de manière rigide et hiérarchique, mais plutôt comme des guides permettant de ne pas oublier d'enjeu majeur au moment de l'entretien. L'entretien semi-directif théoriquement « pur » et non biaisé est une entrevue au cours de laquelle l'enquêteur n'a qu'à relancer en utilisant les termes mêmes de l'enquêté. Une relance-type est alors : « vous avez parlé de ... » ou « vous avez dit que...pourriez-vous revenir sur ce sujet/développer davantage ? » Dans un entretien au ministère du travail hollandais, par exemple, a été posée la question : « *About the budget, you said it's an "objective distribution system". Could you develop a little more?* »²⁶⁸. Dans la pratique des entretiens, la grille a servi de soutien à la discussion, l'enquêteur privilégiant

²⁶⁸ Entretien n°18.

des relances assises soit sur les derniers mots prononcés par l'enquêté, soit sur des expressions utilisées plus tôt dans l'entretien et notées sur le carnet d'entretien. C'est la technique dite de l'« écho » lors des demandes de précisions et d'informations complémentaires²⁶⁹. Cette méthode a pour objectif de limiter l'influence de l'enquêteur sur la parole de l'enquêté : certes ce dernier est encouragé à insister sur des sujets plutôt que d'autres – ce qui peut orienter le discours de l'enquêté et ce dont il faut prendre acte au moment de l'analyse²⁷⁰ – ; toutefois, en reprenant les termes mêmes de l'enquêté, la question n'est qu'un encouragement à développer ou à préciser, et non pas une imposition de problématique – la problématique en question ayant déjà été avancée ou mentionnée par l'enquêté lui-même un peu plus tôt dans la discussion.

Les reformulations que l'enquêteur a pu faire des expressions utilisées avaient pour objectif de vérifier l'*interprétation* ou le *sens* perçu des propos recueillis. Par exemple, pour comprendre plus précisément les temporalités de la décision politique et savoir si l'expérimentation et ses résultats avaient eu des effets sur les paramétrages techniques et politiques du RSA en France, nous avons reformulé les propos de l'enquêté dans un langage plus familier : « *Vous voulez dire qu'au moment des expérimentations et même à la fin, les arbitrages financiers et politiques n'étaient pas encore fixés ?* »²⁷¹. Pour tester la solidité des assertions et savoir si l'on pouvait y accorder du crédit pour l'analyse ultérieure, nous avons utilisé la technique du « test de fiabilité » consistant à opposer des contre-arguments ou des contre-hypothèses rencontrés au cours de lectures, entendus au cours d'autres entretiens ou d'aspect simplement « *logique et de bon sens* »²⁷². Une fois l'entretien suffisamment avancé, « *le chercheur peut même jouer de [la] multiplication des sources d'information dans un milieu d'interconnaissance pour faire dire à ses interlocuteurs ce qu'ils auraient préféré ne pas dire ('On m'a dit que...')* »²⁷³. A un enquêté qui affirmait que le système hollandais d'assurance chômage n'avait pas connu de changement majeur depuis plusieurs années, j'ai ainsi opposé l'argument d'une réforme de 2006 révisant les durées d'affiliation à l'assurance chômage²⁷⁴. L'enquêté a dû revenir sur cette réforme et expliquer plus précisément pourquoi, d'après lui, la limitation des durées d'indemnisation n'avait eu qu'un impact limité sur le

²⁶⁹ Cohen, S. « Enquête au sein d'un « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense ». in Cohen, S. (dir.). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF, 1999, p.42.

²⁷⁰ Bardin, L. *L'analyse de contenu*. Paris : PUF, 2007.

²⁷¹ Entretien n°2.

²⁷² Cohen, S. « Enquête au sein d'un « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense ». in Cohen, S. (dir.). *op. cit.*, p. 43.

²⁷³ Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *op. cit.*, p. 585.

²⁷⁴ Entretien n°18.

niveau de vie des allocataires. Sans cette objection, l'enquêteur n'aurait sans doute pas compris l'ensemble des arguments ayant servi à défendre politiquement et socialement cette réforme des droits sociaux.

3.2.3. Un jeu à deux temps : déjouer l'inquiétude pratique de l'entretien

La situation d'entretien place l'enquêteur dans une posture inquiète, d'attente et d'incertitude : l'enquêté va-t-il me révéler (au sens de *donner explicitement* et d'*exprimer implicitement*) les informations dont j'ai besoin ? Comment faire en sorte de recueillir une parole dense et intéressante sans imposer *ma* définition des sujets dignes d'intérêt ? Il peut s'avérer ainsi particulièrement délicat, dans la passation d'un entretien, de concilier ces objectifs divers et parfois contradictoires que sont :

1) le respect de la parole de l'enquêté, de ses opinions, ainsi que sa définition des problèmes et des enjeux qui comptent ;

2) la nécessité scientifique de tester des hypothèses, de confronter des discours et des informations antagonistes, de déjouer les techniques oratoires et de manipulation dont peuvent user les enquêtés – notamment lorsqu'il s'agit d'acteurs politiques ou administratifs pour qui communiquer est une profession.

Ces enjeux méthodologiques posent des problèmes redoutables dans la pratique des entretiens. Favoriser le premier objectif, c'est risquer de prendre la parole de l'enquêté pour une assertion valide et définitive, alors qu'elle n'est peut-être que l'expression temporaire d'une opinion immédiate ou du sens commun²⁷⁵. Favoriser le deuxième objectif, c'est exercer une violence symbolique sur la parole de l'enquêté, le forcer à se positionner sur un enjeu

²⁷⁵ Bourdieu, Chamboredon et Passeron nous mettent en garde contre ce risque de simple reproduction du « *sens commun* » dans les entretiens : « *Nombre d'enquêtes de motivations (surtout rétrospectives) supposent que les sujets puissent détenir un moment la vérité objective de leur comportement (et qu'ils en conservent continûment une mémoire adéquate), comme si la représentation que les sujets se font de leurs décisions ou de leurs actions ne devait rien aux rationalisations rétrospectives. Sans doute peut-on et doit-on recueillir les discours les plus irréels, mais à condition d'y voir, non l'explication du comportement, mais un aspect du comportement à expliquer* ». Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. *Le métier de sociologue*. Paris : Mouton, 1983, p. 57-58. Parce que nous étudions les discours dominants des acteurs politico-administratifs au sujet des politiques sociales « actives », il pouvait être intéressant de recueillir les discours les plus convenus afin de savoir, justement, *ce qu'est un discours convenu* dans le secteur de l'emploi. Si le fait scientifique doit être « *conquis* » contre le sens commun (Bachelard, G. *La formation de l'esprit scientifique*. Paris : Vrin, 2000), il est nécessaire de savoir au préalable ce qu'est ce « *sens commun* », précisément – en particulier dans une enquête de ce type où nous proposons d'établir ce que sont les normes, représentations, idées et valeurs communément partagées dans un secteur. C'est une fois que le « *sens commun* » était enregistré que nous pouvions enquêter au-delà de ce premier niveau de discours – et recueillir alors les éventuelles dissensions, les désaccords et les nuances entre les enquêtés. Le « *double niveau de directivité* » est un bon moyen de recueillir ces deux types d'information lors d'un entretien : nous présentons cette technique adoptée pour mener les entretiens dans la suite de ce paragraphe.

prédéterminé et mesurer ce qui n'est potentiellement qu'un artefact ; comme le note Bourdieu :

On s'étonne parfois que les enquêtés puissent mettre en œuvre tant de bonne volonté et de complaisance à répondre à des questions aussi saugrenues, arbitraires ou déplacées que tant de celles qui leur sont souvent « administrées », notamment dans les sondages d'opinions. Cela dit, il suffit d'avoir conduit une seule fois un entretien pour savoir à quel point il est difficile de concentrer continûment son attention sur ce qui est en train de se dire (et pas seulement dans les mots) et d'anticiper les questions capables de s'inscrire « naturellement » dans la continuité de la conversation tout en suivant une sorte de « ligne » théorique. C'est dire que personne n'est à l'abri de l'effet d'imposition que les questions naïvement égocentriques ou, tout simplement, distraites peuvent exercer et surtout de l'effet en retour que les réponses ainsi extorquées risquent de produire sur l'analyste, toujours exposé à prendre au sérieux, dans son interprétation, un artefact qu'il a lui-même produit sans le savoir²⁷⁶.

Comment résoudre ce dilemme méthodologique – entre d'un côté le respect de la parole, des définitions et des représentations propres à l'enquêté, et de l'autre côté la nécessité de tester des hypothèses et de poser des questions que l'enquêté n'aborde pas immédiatement et de lui-même ? La préparation précautionneuse de la grille d'entretien a été un bon moyen de s'assurer que toutes les thématiques qui nous semblaient cruciales étaient traitées au cours de la discussion, tout en laissant à l'enquêté la possibilité de développer les sujets qui *lui* semblaient importants : l'enquêteur peut se permettre d'écouter plus attentivement la parole de l'enquêté et de s'engager dans une discussion imprévue à partir du moment où il a préparé une série de thématiques précises et qu'il a listé au préalable les informations à recueillir au fil de l'entrevue. Dans la pratique de l'enquête, nous avons ainsi noté qu'une grille bien structurée et une préparation solide de l'entretien fluidifiaient l'interaction entre l'enquêteur et l'enquêté. Parce que l'enquêteur dispose d'une fiche listant les thématiques et les enjeux qu'il faudra traiter dans l'intervalle de l'entretien, il peut se permettre de laisser l'interviewé présenter et développer, dans la première partie de l'échange, les sujets et les problèmes qui *font sujet* pour lui.

Cette stratégie d'entretien s'inspire du conseil de « *modulation des degrés de directivité au cours de l'entretien* »²⁷⁷. Concevoir l'entretien comme un « jeu à deux temps » permet à la fois de laisser à l'enquêté l'initiative des thématiques et des sujets de préoccupations qui lui sont propres *dans un premier temps*, pour ensuite le questionner sur des enjeux plus ciblés, tester des hypothèses et recouper des informations. Tel que nous l'avons

²⁷⁶ Bourdieu, P. « Comprendre », in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde. op. cit.*, p. 1394.

²⁷⁷ Pinson G., Sala Pala V. « Les usages de l'entretien en sociologie de l'action publique : entretien compréhensif ou récit de vie ? », communication au Congrès de l'AFSP, Lyon, 14-16 septembre 2005.

conçu, le second temps de l'entretien est plus directif et peut alors mener l'enquêté à expliciter son point de vue et à se (re)positionner ; comme l'écrivent Pinson et Sala Pala :

Lorsqu'on travaille sur des processus historiques de politique publique – et que l'on a affaire à des « dirigeants » rompus à l'art oratoire et, parfois, à la langue de bois –, la directivité acquiert une autre fonction : faire la démonstration de la compétence de l'enquêteur et éviter de « se faire balader » par l'interviewé. Pour obtenir des informations fiables de personnes occupant des postes à responsabilité, il est souvent utile de connaître le domaine d'activité des enquêtés et de « montrer que l'on sait », notamment à travers des relances prolongeant les dires de l'enquêté, les mettant en perspective par rapport à ce que le chercheur connaît, ou portant contradiction. Et si les relances permettent de persuader l'enquêté qu'on en sait davantage que lui, cela peut s'avérer un avantage considérable, quitte à l'indisposer²⁷⁸.

Le second temps de l'entretien, plus directif, permet de déjouer certains procédés rhétoriques et de mettre à l'épreuve le discours rationalisé, « rodé » ou trop policé de l'enquêté. Il est logique d'adopter une posture plus directive à la fin de l'entretien plutôt qu'au début – l'objectif de la seconde partie étant de vérifier des informations, de préciser un positionnement et d'aborder les questions plus « sensibles »²⁷⁹. Prenons un exemple ; tout en se gardant d'utiliser des formules connotées ou d'imposer des termes polémiques ou situés *dans les premiers temps de l'entretien*, nous avons fini par poser la question suivante à un ancien membre du Cabinet Hirsch, en toute fin de discussion : « *Dernière question, peut-être : est-ce que c'est du workfare le RSA ?* »²⁸⁰. La réponse a été intéressante dans la mesure où le terme de « workfare » a immédiatement agi comme un repoussoir, l'enquêté ayant à cœur de défendre la spécificité de l'approche française et d'insister vigoureusement sur les différences persistantes entre modèles de politiques publiques. A la fin de l'entretien, alors que les principaux arguments ont été recueillis, la position de l'enquêté devient plus claire et l'enquêteur peut alors prendre le risque de dévoiler une de ses hypothèses – car il sait qu'elle n'influera que sur les dernières minutes de l'échange : c'est l'« hypothèse de conclusion »²⁸¹. Dans cette dernière séquence, il peut être intéressant de soulever une question plus vive, plus explicite ou déstabilisante, afin de tester la réaction immédiate de l'enquêté à une thèse forte.

En ce qui concerne le premier moment de l'entrevue, l'enjeu est différent : il s'agit de recueillir la présentation « officielle » que l'acteur ou l'institution veut bien donner immédiatement de lui/elle. La valeur heuristique de cette première phase d'entretien est

²⁷⁸ Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *op. cit.*, p. 582.

²⁷⁹ Leech, B. « Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews ». *op. cit.*, p. 665-668.

²⁸⁰ Entretien n°2.

²⁸¹ Cohen, S. (dir.). *L'Art d'interviewer les dirigeants. op cit.*

d'autant plus forte que le discours est encore peu influencé par les questions de l'enquêteur. C'est dans ce premier moment de l'interaction qu'il est le plus crucial de prendre note des termes précis, des champs lexicaux et des expressions que l'enquêté prend l'initiative d'introduire dans la discussion. Dans l'analyse ultérieure, on pourra considérer *avec un degré de confiance plus élevé* que la théorie économique des « trappes à chômage » (par exemple) fait partie des outils cognitifs mobilisés par les enquêtés à partir du moment où les enquêtés eux-mêmes en ont parlé spontanément, qu'ils l'ont défendue ou développée spontanément et à plusieurs reprises. C'est pour pouvoir évaluer le positionnement immédiat de l'enquêté – et les discordances éventuelles entre le début et la fin de l'entretien – que nous avons opté pour une consigne peu directive. C'est pour cette raison également que les modalités de la prise de contact et les premiers échanges entre l'enquêteur et l'enquêté devaient être strictement préparés.

3.2.4. Autour de l'entretien : préparation, prise de contact, introduction

Tous les échanges entre l'enquêteur et l'enquêté qui précèdent l'entretien peuvent avoir des effets sur la parole de l'enquêté et la manière dont la discussion se déroulera par la suite. Comme le constatent Chamboredon, Pavis, Surdez et Willemez :

Avant que l'entretien proprement dit ne commence, l'enquêteur s'est déjà présenté plusieurs fois ; il le fait au moment où il négocie l'entretien, que ce soit par courrier ou au téléphone ; puis il réédite cette performance lorsqu'il justifie et explicite sa démarche auprès des enquêtés. Dans ces moments, il subit parfois un véritable interrogatoire, qui permet à la personne interrogée de compléter l'image qu'elle se fait de lui et de savoir à qui elle « offre » sa parole. Ainsi la « présentation de soi » influe-t-elle d'une manière prépondérante sur l'entretien ; il est alors très important, sinon de la contrôler, du moins d'être conscient des effets qu'elle induit²⁸².

Nous avons voulu limiter le plus possible ce type d'effet avant la passation de l'entretien, en présentant de la manière la plus générale possible le sujet de la discussion au moment de la prise de contact²⁸³. Les prises de contact ont toujours eu lieu par courrier électronique et selon un même schéma type.

²⁸² Chamboredon H., Pavis F., Surdez M., Willemez L. « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». *Genèses*, vol. 16, 1994, p. 117.

²⁸³ A l'instar de Bourdieu, Chamboredon, Pavis, Surdez et Willemez hésitent entre la seule « prise de conscience des effets » qu'induit la présentation de soi, et la nécessité de « contrôler » cette présentation. On notera la formulation ambiguë : « il est alors très important, sinon de la contrôler, du moins d'être conscient des effets qu'elle induit » (*idem*). L'expression « sinon de la contrôler » suggère-t-elle que le contrôle n'est jamais parfait

Tableau 7 : Prise de contact type, par mail, en Catalogne

<p>Buenos días,</p> <p>Soy un investigador del Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Francia. Hago un estudio comparativo sobre las políticas de empleo en España, Francia y en los Países Bajos. Estaré en Barcelona la próxima semana para mi investigación sobre el terreno catalán. Quiero estudiar la situación específica del mercado de empleo y del paro en Cataluña y en Barcelona. ¿Estaría usted disponible para una entrevista sobre este tema? Si tiene un momento (por lo general, la discusión dura aproximadamente 30 minutos) podríamos organizar una entrevista el día que prefiera entre el 22 y el 26 de marzo.</p> <p>Esperando su respuesta,</p> <p>Un cordial saludo,</p> <p>M. Mehdi ARRIGNON <i>IEP de Grenoble - Pacte CNRS</i> www.pacte.cnrs.fr</p>

La prise de contact de même que les propos en tout début d'entretien ont été pensés afin de rassurer l'interlocuteur et d'insister sur le sérieux de la démarche (concision, débiter immédiatement avec le statut et l'institution de rattachement, rappeler les coordonnées et les mentions officielles en fin de message,...). Le sujet est présenté dans des termes très généraux, afin de ne pas engager de débat, d'imposer une orientation ou de donner l'impression de privilégier un cadrage (théorique, politique ou philosophique) plutôt qu'un autre. Pour ces raisons, les débuts d'entretien et les premiers termes de la discussion – avant même le lancement de la consigne – ont été eux-aussi prévus et rédigés intégralement.

mais qu'il reste indispensable (et donc qu'il faut l'améliorer en ayant conscience de ses imperfections), ou que le « *contrôle* » est une tentative impossible et donc qu'il faut abandonner cette prétention méthodologique irréaliste? Nous avons fait un choix méthodologique et nous nous sommes ainsi positionnés dans ce débat méthodologique : tout en reconnaissant que la suppression totale et définitive de tous les biais est sans doute une entreprise impossible à achever, nous pensons toutefois que c'est l'objectif vers lequel il faut tendre. C'est en veillant à limiter la multiplication des biais qu'on peut améliorer la qualité des informations recueillies lors des entretiens : c'est ce que nous avons voulu faire en préparant scrupuleusement la consigne, les grilles d'entretien, les prises de contact types et les introductions avant les entretiens. C'est également pour comprendre les éventuels biais persistants et pour permettre au lecteur de mettre les entretiens en perspective par rapport à ces déterminations formelles que nous détaillons ici les principaux choix techniques faits par l'enquêteur.

Tableau 8 : Introduction aux entretiens

<u>Introduction à l'entretien aux Pays-Bas</u>	<u>Introduction à l'entretien en Espagne</u>
Good morning/afternoon,	Buenos días/ buenas tardes
Well, I speak a lot to begin, but after I let you speak. I am doing a PHd in France, on the “europeanization of employment policies : a comparison between France, Spain and the Netherlands”.	Bueno, Voy a hablar mucho para empezar, pero después le dejaré hablar. Hago una tesis doctoral en Francia, sobre la “europeanización de las políticas de empleo: una comparación entre Francia, España y los Países Bajos”.
During the interview, I use a Tape Recorder because it makes easier the discussion and the work after.	Durante la entrevista, utilizo un registrador porque facilita la discusión y (facilita) el trabajo después.
But I will use this interview only in my thesis, and all the interviews are anonymous.	Sin embargo, la entrevista solo me sirve para mi estudio doctoral, y todas las entrevistas son anónimas.
	Para precisar cómo va a pasar en práctica: Empezamos con una pregunta muy larga, y puede contestar como le parece bien – no hay buena o mala respuesta, por supuesto. Lo interesante es que yo hable lo menos posible; si necesito más precisiones durante la entrevista, le preguntaré. Pero es usted quien decide como contestar y lo que le parece importante o interesante.
If everything is OK, I think we can begin. I press « on » ... OK...	Si no hay problema, pienso que podemos empezar.... Enciendo la maquina... vale...
Consigne: I would like you to speak about employment policies...	Consigne: Quisiera que me hable de las politicas de empleo...

Cette manière de débiter l'entretien a les mêmes préventions méthodologiques que la prise de contact : statut immédiatement énoncé pour situer l'entretien dans le contexte d'un travail académique, sujet de la thèse présenté par un intitulé général non problématisé. Cette intervention préalable a pour fonction de donner le format de l'entrevue, de faire accepter l'enregistrement audio et d'arriver le plus directement possible à la consigne. Lors des deux premiers entretiens réalisés en France, cette introduction n'était pas formalisée aussi clairement, ce qui a pu poser des problèmes méthodologiques : un interviewé a souhaité savoir davantage le sujet de notre recherche, engageant ensuite une discussion sur la

problématique du chômage, avant même que nous ayons pu lancer la consigne et le magnétophone. Non seulement ces propos préalables ont été perdus puisqu'ils n'ont pas été enregistrés, mais en plus ils ont pu avoir un effet de cadrage sur le reste de la discussion, ou donner à l'interlocuteur une première image (potentiellement fausse) de ce qui était attendu. C'est pour cette raison que nous avons choisi de formaliser strictement les premiers propos échangés, en préparant sur le papier – mais dans un style oral – les termes exacts à utiliser au début de chaque entrevue.

On remarquera que cette introduction-type s'est étoffée entre la recherche aux Pays-Bas et celle effectuée en Espagne. Le nouveau paragraphe retranscrit une précision ajoutée oralement dès les premiers entretiens, à savoir la présentation purement formelle de la manière dont se passe un entretien semi-directif : *une « question très large » [consigne] va être posée mais elle n'appelle pas de « bonne » ou de « mauvaise » réponse ; c'est vous [l'enquêté] qui décidez comment vous souhaitez aborder le thème et ce qui vous semble important ou intéressant ; ce qui importe est que je [l'enquêteur] parle le moins possible ; j'interviendra au cours de l'entretien en cas de besoin de précisions*. Cette introduction est directement inspirée des conseils méthodologiques de Corbin et Strauss, qui proposent ce type d'accroche pour débiter un entretien (ici, avec des usagers des services hospitaliers atteints du cancer) :

Tell me about your experience with cancer? I want to hear the story in your own words. After you have completed your storytelling, then if I have further questions or something is not clear I will ask you. But for now just talk freely²⁸⁴.

Nous avons moins insisté que Corbin et Strauss sur l'encouragement à développer une *histoire personnelle*, dans la mesure où dans notre enquête nous ne rencontrions pas les usagers des politiques publiques mais des acteurs qui ont participé à l'élaboration ou à la mise en œuvre des dispositifs – sans en être les cibles. En revanche, leurs conseils méthodologiques nous ont directement intéressés en ce qu'ils permettaient d'instaurer un climat de confiance entre enquêté et enquêteur, qu'ils permettaient de présenter rapidement et dans un même mouvement le format et le sujet de l'entretien, et surtout qu'ils encourageaient l'enquêté à parler de manière continue.

L'introduction formalisée s'est révélée tout à fait efficace dans la pratique des entretiens semi-directifs ; nous l'avons gardée et répétée à l'identique à chaque reprise, car elle nous a toujours permis d'atteindre les quatre objectifs recherchés : 1) donner la

²⁸⁴ Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. op. cit.

thématique de l'entretien ; 2) limiter les biais d'imposition de problématique et de cadrage ; 3) faire accepter l'enregistrement – indispensable pour analyser avec précision, par la suite, les « *systèmes de valeurs, de normes, de représentation et de symboles propres à la culture des personnes interrogées* »²⁸⁵ ; 4) instaurer une relation de confiance permettant de susciter un échange dense et instructif.

3.2.5. Voyages d'études et modalités pratiques de l'enquête

L'enquête de terrain a duré plus de deux ans (25 mois) : le premier entretien a eu lieu le 26 janvier 2010²⁸⁶, et le dernier entretien le 17 février 2012²⁸⁷. Pour recueillir ces entretiens, nous avons été amenés à voyager dans plusieurs villes de chacun des trois pays d'enquête (Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Madrid, Barcelone, Paris, Grenoble) ainsi que dans la capitale belge pour ce qui concernait le volet européen de l'enquête (une semaine à Bruxelles du 24 au 31 janvier 2010). Aux Pays-Bas, nous avons effectué un voyage de recherche d'un mois à Utrecht, Amsterdam et Den Haag – du 19 novembre 2010 au 20 décembre 2010. En France, les entretiens en région Rhône-Alpes ont eu lieu lors de deux périodes : au tout début de la phase d'enquête (mars 2010) et dans la dernière période de l'enquête (octobre 2011). A Paris, nous avons recueilli les entretiens lors de trois séjours de deux semaines chacun : en mars 2010, en juin 2010 et en septembre-octobre 2010. En Espagne, nous avons réalisé des voyages d'enquêtes sans entretien à Santiago de Compostela (juin 2010) et à Granada (juin 2011), ainsi qu'un dernier séjour de validation à Madrid (juillet 2012). Sur le terrain catalan, plus spécifiquement, les entretiens semi-directifs ont eu lieu à Barcelone au cours d'un voyage d'enquête de deux semaines en mars 2011 (du 14 au 27 mars 2011).

Les entretiens réalisés lors de ces séjours d'enquêtes dans les terrains nationaux ont été réalisés en face à face, la plupart du temps sur le lieu de travail des personnes interrogées. Les entretiens de la dernière période – après le mois de septembre 2010 – ont été réalisés par téléphone. Les 2/3 des entretiens ont été réalisés en tête-à-tête (45 entretiens²⁸⁸), 1/3 des

²⁸⁵ Lequesne, C. *Interviewer les acteurs politico-administratifs de la construction européenne*. in Cohen, S. *op. cit.*, p. 62.

²⁸⁶ Entretien n°35. Comme nous l'indiquons dans la liste des entretiens fournie à la fin de la thèse, la numérotation des entretiens n'est pas chronologique mais fonctionnelle (voir document annexe).

²⁸⁷ Entretien n°71.

²⁸⁸ Entretiens n°1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 60, 61, 64, 65, 66, 67, et 68.

entretiens ont été réalisés par téléphone (26 entretiens²⁸⁹). Les entretiens par téléphone étaient des entretiens de confirmation, après que l'on ait pu constater directement la mise en place des politiques publiques dans chacun des trois Etats²⁹⁰. Pour ces derniers entretiens, l'enjeu était moins de recueillir des informations visuelles, anthropologiques ou comportementales, que de confirmer ou d'infirmer des informations factuelles déjà recueillies par ailleurs. Avant de faire ce choix de méthode, il fallait prendre la mesure d'enjeux méthodologiques concernant : 1) la *qualité* des informations ; 2) la *comparabilité* des informations ; 3) la *déontologie* de la pratique d'entretien.

1) Concernant la qualité des données, les entretiens par téléphone ne permettent pas de mesurer le langage non verbal, les éventuels gestes, sourires, grimaces des interlocuteurs. Ce point n'était pas rédhibitoire dans la mesure où, lors de l'analyse, nous nous sommes intéressés exclusivement aux données langagières et sonores de la communication (paroles, silences, rires et lapsus éventuels). Le deuxième point concernant la qualité des informations touche au risque du « plagiat » : lors d'un entretien au téléphone, l'on ne peut pas être totalement sûr que l'interlocuteur est en train de parler spontanément, et qu'il n'est pas en train de lire un document officiel. La probabilité de « plagiat par lecture » est toutefois très faible, dans la mesure où l'enquêteur ne connaît pas à l'avance les questions, qu'il ne peut pas prévoir les informations à préparer, que l'interaction de la discussion exige réactivité et reformulations personnelles constantes pendant une heure d'entretien ou plus. En outre, ce risque n'est pas totalement absent non plus lors d'un entretien en tête-à-tête – rien ne garantissant à l'enquêteur que l'interlocuteur n'a pas appris par cœur le discours officiel de l'institution avant l'entretien, et qu'il n'est pas en train de le réciter plus ou moins fidèlement lors de la discussion.

2) Au sujet de la comparabilité des données, nous avons tranché la question du « langage non verbal » en ne prenant pas en considération ce type de communication lors de l'analyse, que ce soit pour les entretiens téléphoniques ou pour les entretiens directs. En effet, après avoir réalisé plusieurs dizaines d'entretiens en tête-à-tête, il nous est apparu que le contenu des paroles retranscrites était suffisamment riche et qu'il n'était pas nécessaire de le compléter par une étude des modalités de communication non orales : ce qui nous intéressait

²⁸⁹ Entretiens n°3, 7, 8, 32, 33, 34, 35, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 69, 70, 71.

²⁹⁰ Lors des séjours d'enquête aux Pays-Bas et en Espagne, nous avons visité en particulier les agences du Service Public de l'Emploi (SPE), pu récupérer les brochures destinées au public, prendre note de l'organisation des bureaux et des salles d'accueil des demandeurs d'emploi, et parfois photographier les bâtiments des agences pour l'emploi afin de retenir au mieux l'organisation des locaux, la qualité ou le délabrement des infrastructures, etc. N'ayant été autorisés à photographier les locaux du SPE qu'à Utrecht et dans un seul service à Barcelone, nous n'avons pas pu utiliser ces données graphiques pour une comparaison systématique dans la thèse.

principalement dans les entretiens, c'était la parole. Ensuite, nous avons veillé à garantir la comparabilité des entretiens en adoptant exactement la même méthode de recueil des données pour les entretiens directs et pour les entretiens téléphoniques : même prise de contact-type par mail, même introduction formalisée en début d'entretien, même consigne, même grille d'entretien, même procédure d'enregistrement par magnétophone. Les entretiens semi-directifs réalisés par téléphone se sont déroulés selon des techniques de discussion, de relance et de « double niveau de directivité » identiques à celles que nous avons présentées plus haut²⁹¹.

3) Enfin, faire des entretiens par téléphone exige une mise au point déontologique : les personnes enregistrées doivent en être informées très clairement. Les entretiens semi-directifs sont toujours enregistrés, c'est ce qui assure la fiabilité et la vérifiabilité des informations. Or la médiation téléphonique peut offrir une facilité à l'enquêteur : elle pourrait lui permettre d'enregistrer sans que l'enquêté en soit conscient. Cette approche n'est pas la nôtre. D'abord, elle s'oppose à toute déontologie dans le champ des études sociales, l'usage des propos d'un enquêté ne pouvant se faire qu'avec son accord préalable. Ensuite, ne pas informer au préalable la personne rencontrée qu'elle est enregistrée, ce serait mettre à mal la qualité et la comparabilité des informations : que vaudrait un entretien où l'interviewé penserait qu'il peut dire ce qu'il veut, que ses propos seront sans conséquence, qu'ils ne seront pas utilisés, pas vérifiés, pas contredits par la suite ? Au téléphone comme en face-à-face, notre principe de recueil des données est clair : les entretiens sont tous enregistrés et les interviewés sont tous prévenus de cette procédure avant le lancement de la consigne. Etant donné que nous avons adopté la même prise de contact-type, la même introduction et la même consigne pour chaque entretien (qu'il soit téléphonique ou direct), nous avons informé tous les enquêtés qu'ils étaient enregistrés, dans toutes les langues et dans tous les cas de figure. Afin d'illustrer comment nous présentions ces règles de l'entretien *dans la pratique de l'enquête*, nous retranscrivons dans le cadre ci-dessous le tout début d'un entretien téléphonique avec un chef d'unité à la DG Emploi.

²⁹¹ Voir la technique adoptée *supra*, et notamment les applications que nous avons faites des conseils méthodologiques de : Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *op. cit.*

Tableau 9 : L'introduction de l'entretien en pratique : un exemple à la DG Emploi

Bonjour [nom de la personne], je suis Mehdi Arrignon. [échange de politesses]. Je commence par me présenter, peut-être : je suis actuellement en thèse de doctorat à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Je travaille sur les politiques de l'emploi en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Alors je vous explique comment se passe l'entretien : je vais vous poser une question très large au début, qui va vous paraître sans doute très floue. Mais l'objectif est plutôt d'ouvrir un sujet, et que vous vous l'appropriiez pour développer les points qui, vous, vous semblent importants. L'objectif est que, moi, je parle le moins possible : si j'ai besoin de précisions ou besoin d'éclairer des points précis, je vous demanderai au cours de la conversation. Je vous indique que j'enregistre la conversation à l'aide d'un magnétophone, afin de faciliter l'échange et mon travail par la suite. Mais les propos échangés entre nous seront anonymisés, et ce qui ressortira de cet entretien ne sortira pas du cadre universitaire – c'est-à-dire que ça me servira uniquement à réaliser ma recherche. Si une question ne vous convient pas, vous me le signifiez, on passe simplement à autre chose. Si ces règles vous conviennent, je crois qu'on peut commencer...

Oui, c'est bon.

Je mets en marche la machine, alors...Voilà. Je vous pose la question de départ alors [bref silence ; voix lente et très posée] : J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...²⁹².

La technique téléphonique est utilisée coutumièrement par les instituts d'enquête d'opinion (TNS, IFOP, etc.) dans des enquêtes quantitatives et qualitatives. Elle a fait l'objet de réflexions méthodologiques en approches quantitatives, principalement quant aux problèmes d'accès au public et de représentativité des répondants²⁹³. Utilisée dans les approches qualitatives²⁹⁴, la méthode d'entretien par téléphone peut avoir des faiblesses que nous avons rappelées ci-dessus : elle impose un cadre méthodologique strict (reproduction à l'identique des consignes, des introductions et des grilles d'entretien), elle est peu adaptée aux recherches anthropologiques sur les modes de communication non verbaux. Au-delà de ces limites, l'entretien semi-directif réalisé par téléphone est-il de moins bonne « qualité » qu'un entretien en face-à-face : rend-il le recueil des données plus aléatoire, ou l'analyse qualitative plus difficile ? Conduits avec rigueur, les entretiens semi-directifs menés au téléphone sont d'une qualité comparable aux entretiens en face-à-face : un entretien téléphonique se prépare et se programme de la même manière qu'un entretien en face-à-face (prise de contact

²⁹² Entretien n°49.

²⁹³ Ambroise P., Mauris P. « L'usage du téléphone dans les sondages ». Présentation au colloque francophone sur les sondages, Rennes, 19-20 juin 1997, p. 85-87 ; Thassi, P. « La qualité dans les enquêtes téléphoniques, l'échantillon des répondants ». in Association pour la statistique et ses utilisateurs. *La qualité de l'information dans les enquêtes*. Paris : Dunod, 1992, p.33-54 ; Claisse G. « Les méthodes d'enquêtes sur l'utilisation du téléphone résidentiel ». in Association pour la statistique et ses utilisateurs. *La qualité de l'information dans les enquêtes*, op. cit., p.117-141.

²⁹⁴ Bô, D. « Comment développer la valeur ajoutée qualitative au sein des études quantitatives ? », *Revue Française du Marketing*, décembre 1998.

préalable, définition d'un rendez-vous, délimitation du créneau horaire et de la durée d'entretien). La préparation de l'interaction téléphonique et l'organisation cadrée de la discussion permettent de recueillir des témoignages aussi riches et denses qu'en tête-à-tête : réalisé par téléphone, l'entretien n°50 a duré 1h17 ; l'entretien téléphonique n°52 a duré 1h10 ; l'entretien n°46 s'est passé en 1h19, et l'entretien téléphonique n°51 a duré 1h32. La durée moyenne des entretiens téléphoniques est sensiblement similaire à celle des entretiens en face à face – approximativement une heure. Pour le type d'enquête que nous menions – des rencontres auprès de responsables politico-administratifs de pays et de niveaux de gouvernements différents – nous sommes arrivés à la conclusion que cette technique comportait plus d'atouts et de qualités méthodologiques que d'inconvénients : lorsqu'on s'intéresse aux informations textuelles et pas à la communication non-verbale, l'entretien téléphonique peut être un moyen efficace de rencontrer les acteurs politico-administratifs les plus cruciaux dans les processus de réformes étudiés. Ce mode de contact permet en effet d'accéder à des personnalités importantes, occupées, éloignées géographiquement ou absentes lors de l'enquête de terrain. Il est un mode de rencontre plus souple : un entretien téléphonique annulé peut aisément être reprogrammé – alors qu'un voyage d'étude dans un pays étranger est borné par des contraintes matérielles et temporelles rigides. La qualité technologique des magnétophones modernes fait que les enregistrements opérés à partir d'un haut parleur téléphonique sont d'une qualité tout à fait satisfaisante pour permettre une retransmission et une retranscription fidèles par la suite. Pour l'enquête comparative, finalement, le fait de réaliser à la fois des séjours d'étude *in situ*, des entretiens en face-à-face et des entretiens semi-directifs par téléphone, est un bon moyen de mixer les sources d'informations et d'enrichir le corpus de données – ce qui est l'objectif d'une recherche attentive à la densité empirique et à la confirmation des données par des sources et des supports d'informations croisés²⁹⁵.

²⁹⁵ Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. op. cit.

3.3. Traitement des données : codage, catégorisation, construction théorique

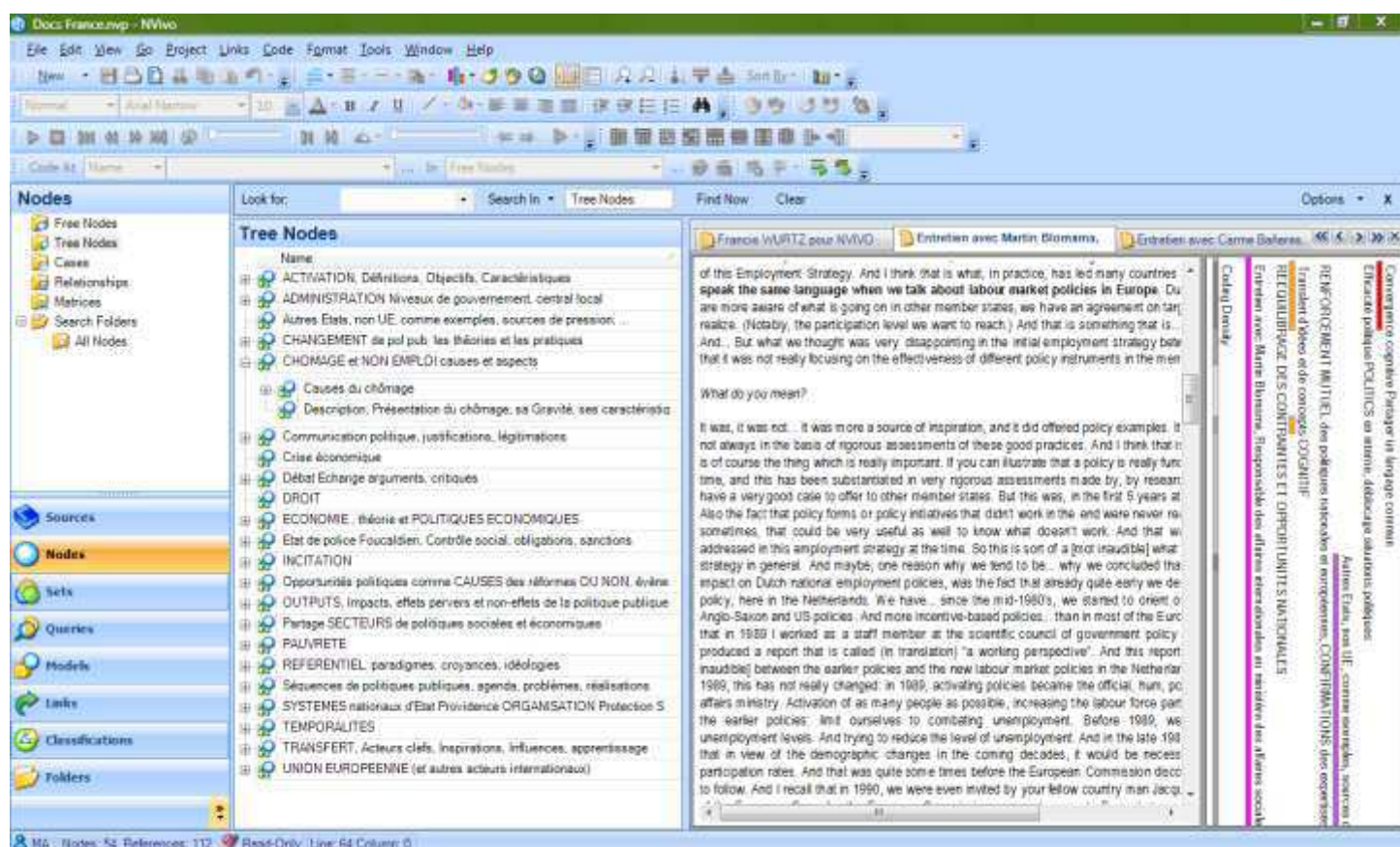
3.3.1. Codification et conceptualisation en pratique

Tous enregistrés à l'aide d'un magnétophone, les entretiens ont ensuite été retranscrits, partiellement pour ceux dont quelques séquences seulement apportent des informations nouvelles, intégralement en ce qui concerne les plus signifiants et ceux dont la trame doit être étudiée dans sa cohérence ou sa structuration argumentative générale. Les sources ont ensuite été exploitées grâce au logiciel d'analyse NVivo. L'atout majeur des CAQDAS (Computer Assisted/Aided Qualitative Data Analysis) est de favoriser la systématique et l'objectivation de l'analyse de contenu, en proposant un outil unique pour étudier de la même manière l'ensemble du corpus²⁹⁶. Les CAQDAS ne sont certes pas des outils neutres méthodologiquement : le fonctionnement du logiciel peut favoriser soit la confrontation « descendante » d'une hypothèse avec des données déjà existantes, soit la construction « ascendante » d'une théorie par l'analyse progressive des sources²⁹⁷. Nous avons choisi le logiciel NVivo car il permettait de mettre en pratique les prescriptions de la Grounded Theory : possibilité d'intégrer un nombre important de sources qualitatives et de les comparer de manière systématique ; construction théorique évolutive et ininterrompue grâce au recours permanent aux données ; codification, catégorisation, conceptualisation et montée en généralité progressives. L'interface générale du logiciel se présente ainsi :

²⁹⁶ Abrial, S. « NVivo : traitement de données qualitatives ». Séminaire méthodologique de l'ED SHPT et du laboratoire PACTE, Grenoble, 2010.

²⁹⁷ Sur les « méthodologies embarquées » dans les logiciels d'analyse de contenus, voir : Demazière D., Brossaud C., Trabal P., Van Meter K. (dir.). *Analyses textuelles en sociologie : Logiciels, méthodes, usages*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.























Tableau 10 : Interface du logiciel Nvivo



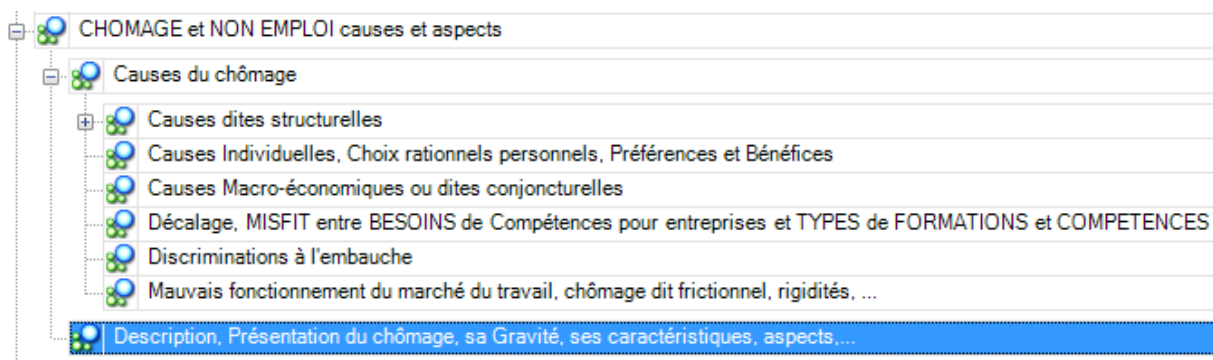
Nous avons débuté l'analyse par un codage ouvert, à savoir une lecture fine des textes permettant la découverte progressive de codes multidirectionnels et non hiérarchisés. Une fois établi un nombre suffisant de ces premières « étiquettes », nous avons orienté notre travail vers un codage plus axial²⁹⁸, en établissant des liens puis en regroupant les codes dans des catégories plus génériques. Classées par ordre alphabétique, les catégories générales apparaissent ainsi dans l'interface logicielle NVivo :

²⁹⁸ Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. op. cit.

Tableau 11 : Codage axial sous Nvivo

Tree Nodes	
	Name
	ACTIVATION, Définitions, Objectifs, Caractéristiques
	ADMINISTRATION Niveaux de gouvernement, central local
	Autres Etats, non UE, comme exemples, sources de pression, ...
	CHANGEMENT de pol pub, les théories et les pratiques
	CHOMAGE et NON EMPLOI causes et aspects
	Communication politique, justifications, légitimations
	Crise économique
	Débat Echange arguments, critiques
	DROIT
	ECONOMIE , théorie et POLITIQUES ECONOMIQUES
	Etat de police Foucaldien, Contrôle social, obligations, sanctions
	INCITATION
	Opportunités politiques comme CAUSES des réformes OU NON, évène
	OUTPUTS, Impacts, effets pervers et non-effets de la politique publique
	Partage SECTEURS de politiques sociales et économiques
	PAUVRETE
	REFERENTIEL, paradigmes, croyances, idéologies
	Séquences de politiques publiques, agenda, problèmes, réalisations
	SYSTEMES nationaux d'Etat Providence ORGANISATION Protection S
	TEMPORALITES
	TRANSFERT, Acteurs clefs, Inspirations, Influences, apprentissage
	UNION EUROPEENNE (et autres acteurs internationaux)

Le vocabulaire utilisé pour la catégorisation est simple et général. Il ne donne pas le cadrage ou l'orientation des propos et codes sous-jacents. Même s'il fait parfois explicitement référence à des cadres d'analyse de la science politique, il est encore peu conceptualisé. Les sous-catégories sont plus précises et classifient les arguments se reportant à une catégorie. La catégorie « Chômage et non-emploi », par exemple, est divisée en deux sous-catégories renvoyant, l'une, aux « descriptions et présentation de la situation et des caractéristiques du chômage », l'autre, aux « causes du chômage ».



La sous catégorie sur les causes distingue les raisons dites « structurelles », « individuelles », « macroéconomiques », « frictionnelles », de « Misfit » et de « discrimination ».

3.3.2. Un exemple de comparaison thématique : « qu'est-ce que l'activation ? »

Après avoir expliqué la méthode et la forme du travail de catégorisation, nous proposons de commencer à entrer dans le propos de l'enquête : que disent les sources, les données, sur le sujet de la recherche ? Nous ne nous engageons pas ici dans un développement complet de toutes les catégories, ni dans une synthèse des principaux entretiens : se sera le propos de la thèse dans son ensemble. Nous proposons ici d'étudier une catégorie précise et d'étudier ce qu'elle recouvre. Posons-nous par exemple la question « qu'est-ce que l'activation ? » pour analyser les types de réponses recueillies dans le corpus²⁹⁹.

Tout d'abord, plusieurs enquêtés ont insisté sur un manque de définition, un flou conceptuel entourant la définition d'activation. Pour un assistant parlementaire au Parlement européen, on entend « *tous les jours parler des 'politiques actives', 'la solidarité active', tout ça...* » sans que la notion soit clairement définie³⁰⁰. Ce qui est sûr, c'est qu'elle fait référence à un univers symbolique positif : « *tout le monde est pour : c'est bien d'être actif ! Forcément on veut tous en faire des choses 'actives'...* »³⁰¹. Or ce flou conceptuel, associé à une connotation positive, empêcherait de comprendre ce que recouvrent dans la réalité les politiques actives. Pour un coordinateur de groupe à la Commission Emploi du Parlement

²⁹⁹ Comme nous l'avons indiqué plus haut, définir ce qu'est l'« activation » des politiques sociales sera un des enjeux de la thèse dans son ensemble : nous ne présentons ici que les premières pistes de réflexion recueillies dans les entretiens.

³⁰⁰ Entretien n°64.

³⁰¹ Entretien n°67.

européen, « *une politique active, c'est bien. Mais la politique d'activation, c'est autre chose* »³⁰². Si ce fonctionnaire européen se dit personnellement hostile aux politiques d'activation, qu'impliqueraient-elles en pratique pour les politiques publiques ?

Malgré le flou entourant la notion, un point de définition apparaît clairement et de manière consensuelle dans les entretiens : une politique active n'est pas une politique passive. Cette précision *a priori* évidente est lourde de sens dans la mesure où les politiques passives sont définies clairement : les politiques passives sont des politiques de soutien aux revenus, des prestations. Les politiques *actives* sont donc avant tout définies de manière *négative*, par rapport (et en faux) avec les politiques dites *passives* de soutien au revenu. On trouve ici une confirmation de la remarque théorique de Caune, selon laquelle les politiques actives de l'emploi sont définissables par *ce qu'elle ne sont pas* : elles ne sont pas des politiques d'indemnisation inconditionnelle du chômage³⁰³.

Lorsqu'on leur demande de définir précisément ce qu'est « *l'inclusion active* », les fonctionnaires de la Communauté Autonome de Catalogne en Espagne proposent une définition qui distingue clairement les politiques actives des politiques passives :

Bon, comme nous l'entendons, c'est : plutôt que de... C'est passer du fait de donner des prestations, disons d'assistance, à des mesures qui, à travers une aide, un revenu ou une prestation, ont aussi le double tranchant de l'insertion dans le travail. Et si on peut combiner les deux choses, et bien ça fait que ce sont des mesures d'inclusion active, comme on les appelle, non ? Pour, et bien, que ce ne soit pas... Ce n'est pas... On passe de politiques passives comme peuvent l'être les prestations, à quelque chose de beaucoup plus dynamique, et qui serve les personnes pour les encapaciter, pour trouver un travail, pour ... pour améliorer l'auto-estime, pour etc. Pour... Je définirais comme ça³⁰⁴.

La fonction des politiques actives est-elle d'améliorer l'estime des allocataires, de les encapaciter, de leur faire trouver un travail ? Faut-il comprendre une hiérarchie, un rapport de causalité ou de conditionnalité entre ces fonctions – l'encapacitation permettant de trouver un travail, lequel améliorerait à son tour l'auto-estime ? L'objectif final est-il la reprise du travail ou l'estime que les personnes ont d'elles-mêmes ; ces deux points sont-ils conçus comme interdépendants et ne pouvant aller l'un sans l'autre, ou non liés par une relation de causalité ou de dépendance quelconque ? On le voit, cet extrait ne permet pas de trancher une définition positive et définitive de l'activation ; ce qui est clair toutefois, c'est que ces politiques « actives » sont manifestement perçues comme désireuses de rompre avec la

³⁰² Entretien n°64.

³⁰³ Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale ». Communication au 10^e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.

³⁰⁴ Entretien n°38.

« passivité » supposée des prestations sociales, et qu’elles souhaitent faire davantage que de distribuer un revenu. Cette première piste de définition *négative* correspond à celle adoptée par l’OCDE dans sa classification des « Politiques du marché du travail » (Labour Market Policies, LMP) – et reprise par Eurostat : sur une échelle des dépenses de politiques de l’emploi allant de 1 à 9, seules deux types de dépenses sont considérées comme « passives », à savoir les dépenses de « maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi » et les « préretraites » (PMT n°8 et 9, dites de « soutien »).

Peut-on définir les politiques « actives » de manière positive ? Sans énumérer la liste de tous les dispositifs intégrés dans les PMT 1 à 7 (ou 2 à 7, suivant que l’on intègre ou non les « services relatifs au marché du travail » dans les politiques actives), on constate dans le corpus de documents que plusieurs hypothèses complémentaires se solidifient peu à peu : l’activation est un projet de réforme touchant un secteur plus vaste que les simples politiques de l’emploi ; elle s’appuie sur une philosophie générale des droits et devoirs associés aux politiques sociales ; elle tend à renforcer les liens entre marché du travail et l’ensemble des secteurs de la protection sociale.

L’activation s’appuie tout d’abord sur une redéfinition contractualiste des « droits » et des « devoirs » associés à l’intervention sociale. En Espagne, la notion de « contraprestación » symbolise cette philosophie de la contrepartie : toute aide sociale doit impliquer un échange, un *devoir*, un effort de la part du bénéficiaire. Comme l’explique le responsable des programmes d’insertion dans le travail à la Communauté Autonome de Catalogne :

Si tu ne vas pas participer [aux mesures d’insertion] et ne trouve pas de travail, alors on peut te... on te retire le revenu minimum. Et par exemple, une famille qui ne veut pas scolariser ses enfants, ou autre chose, et bien elle aussi on peut lui retirer. C’est ça : les mesures sociales elles aussi doivent être respectées³⁰⁵.

Cette idée que les aides sociales doivent toujours s’accompagner de contreparties a également guidé les réformes de l’assistance sociale, de l’assurance chômage et des prestations d’invalidité aux Pays-Bas. La perception d’une aide sociale – même d’une prestation d’invalidité, si l’invalidité est inférieure à 85% – y est toujours conditionnée à la recherche active d’un emploi. D’après le responsable de la division « Work » au ministère du travail et des affaires sociales hollandais :

³⁰⁵ Entretien n°45.

Everybody who has a right to social benefit has also an obligation to accept every offer for a job. There is no possibility anymore to, hum... to make this kind of, hum... There is no possibility to make, hum... Ho, how could I say this? You have no right to say: 'I earned in my former job this kind of money, and I only want to accept this kind of job'. That is impossible with social benefits. So you have to accept any job, also with the lowest salary possible in the Netherlands³⁰⁶.

Si l'on s'interroge sur les *objectifs* de l'activation, la première analyse des données nous permet de faire le premier constat suivant – constat que nous développerons par la suite : dans les années 2000, les trois Etats étudiés ont dû faire face à des enjeux de politiques publiques tout à faits distincts les uns des autres en ce qui concerne le secteur de l'emploi ; mais pour traiter ces problèmes, ils ont eu recours à un même type de solution, les « politiques actives ». Aux Pays-Bas par exemple, l'enjeu primordial des politiques de l'emploi dans les années 2000 semble avoir été l'augmentation de la population active et de la participation au marché du travail. Pour le responsable de la division Work du SZW :

So in a very short future there will be a shortage of labour supply, so we need everybody on the labour market. It's the same... for activating women to participate in the labour market. So also we need people who are unemployed to be active again. And not to stay home, but to participate in the labour market. And that is an important... analysis at the moment³⁰⁷.

Dans un contexte de chômage faible et de vieillissement de la population, la crainte majeure des responsables politiques hollandais était le problème de financement de la protection sociale, et en particulier des caisses de retraite. L'augmentation de la population active s'est constituée en enjeu de finances publiques non pas à cause du coût trop élevé de l'assurance chômage, mais par crainte d'une main d'œuvre – et donc d'une assiette pour les cotisations sociales – insuffisante pour financer les retraites. Les pénuries de main d'œuvre, notamment dans les métiers diplômés comme l'enseignement, sont un motif expliquant la volonté d'activer davantage les politiques de l'emploi : aux Pays-Bas dans les années 2000, activer les politiques de l'emploi signifiait « faire face aux craintes de pénurie de main d'œuvre ».

En Espagne, le problème de l'emploi se pose dans des termes différents. Pour simplifier, on pourrait dire que s'il n'y avait pas assez de main d'œuvre disponible aux Pays-Bas dans les années 2000, en Espagne il y en avait trop. La dégradation de la conjoncture économique depuis 2007 s'est traduite dans la péninsule ibérique – bien plus qu'aux Pays-Bas

³⁰⁶ Entretien n°18.

³⁰⁷ *idem*.

et en France – par une augmentation rapide du nombre des demandes d’allocations chômage, mais aussi de prestations d’assistance. En deux ans, le nombre de bénéficiaires de la « *renta mínima de inserción* » a été multiplié par trois en Catalogne : « *nous sommes passés de 11 000 bénéficiaires – c’était plus ou moins le chiffre que nous avions en moyenne annuelle – à 32 000 familles* »³⁰⁸. Par sa flexibilité, le marché du travail espagnol était caractérisé depuis les années 1990 par une forte rotation dans le travail, et une faible durée moyenne de chômage. Or la crise économique a posé aux politiques publiques un problème nouveau, à savoir le chômage de longue durée, et la multiplication du nombre de chômeurs arrivant au terme de leurs droits à indemnisation – la durée d’indemnisation chômage étant plus faible en Espagne qu’en France et aux Pays-Bas. Pour répondre à ce problème, en 2009 le gouvernement a créé en urgence une nouvelle prestation, le « PRODI », que les chômeurs en fin de droits peuvent percevoir seulement une fois et pour une durée de 180 jours maximum. Ce programme d’urgence n’a pas permis de faire baisser substantiellement le taux de chômage en Espagne – établi à 20,5% en août 2010³⁰⁹ - et l’ancien ministre du travail Celestino Corbacho a indiqué à l’été 2010 que le programme exceptionnel « PRODI » ne serait pas prorogé après 2011. Les politiques publiques de l’emploi en Espagne à la fin de la décennie 2000 tentent ainsi d’établir un équilibre entre deux enjeux : le « bouclage » de la protection sociale – notamment pour les personnes en fin de droits – et le soutien aux créations de postes de travail.

Si les enjeux des politiques de l’emploi sont distincts, les instruments de l’activation partagent les mêmes caractéristiques. Les politiques actives partagent un même constat sur les effets pervers des politiques non conditionnelles de soutien au revenu et entendent rendre le travail davantage avantageux pour les bénéficiaires des prestations sociales. Pour mettre en œuvre ce projet, les politiques incitatrices ont toutes le même mécanisme consistant – quel que soit le pays étudié – à accroître le différentiel entre bénéfices du travail et coût du non-travail. Pour le dire autrement, les politiques actives peuvent avoir une action sur deux fronts complémentaires : soit elles améliorent la situation des personnes au travail, soit elles rendent moins « confortable » la situation des personnes sans emploi. Les deux champs d’action peuvent être traités de manière simultanée³¹⁰. En France, le RSA améliore à la fois les revenus des personnes pauvres qui reprennent un travail, tout en rendant les contrôles administratifs

³⁰⁸ Entretien n°44.

³⁰⁹ Source : Eurostat.

³¹⁰ Nous développerons davantage cette analyse dans le chapitre consacré aux « instruments » des réformes actives (chapitre IV).

plus systématiques à l'égard des bénéficiaires du revenu minimum qui ne se sont pas tournés vers le travail au bout de 6 mois à 12 mois de parcours d'insertion³¹¹. Aux Pays-Bas, plusieurs lois adoptées depuis 2005 ont visé à accroître les obligations des demandeurs d'emploi et à réduire de plus d'un tiers la durée maximale d'indemnisation³¹², tout en améliorant la situation des personnes reprenant un emploi. Ainsi, un complément de revenu a été mis en place le 1^{er} janvier 2009 aux Pays-Bas, afin d'assurer le maintien des ressources même en cas de reprise d'un emploi très faiblement rémunéré. Ces deux cas illustrent le double champ d'action potentiel des politiques incitatrices : 1) l'accroissement des bénéfices liés à la reprise du travail; 2) la hausse des coûts liés à une situation persistante de non travail. En Espagne également, la Communauté Autonome de Catalogne a « activé » les bénéficiaires de la « renta mínima de inserción » :

Nous avons aussi développé le thème des compléments d'insertion dans le travail, qui sont que lorsqu'une personne trouve un travail – ça aussi en France ils l'ont fait –, et bien alors on lui distribue à peu près 140 euros de complément à l'insertion dans le travail. Pour un peu, hum, stimuler que les personnes ne s'accommodent pas en recevant la prestation, et qu'ils soient plus... disons « enclins », non ?, à trouver du travail³¹³.

En Catalogne, comme en France et aux Pays-Bas, des responsables politiques ont souhaité « activer » des dispositifs de protection sociale pour diriger davantage d'allocataires vers l'emploi. Mais jusqu'à quel point ces réformes « actives » sont-elles comparables ? L'« activation » des politiques sociales partage-t-elle des caractéristiques redondantes par delà la variance des cas ? C'est à ces questions que nous allons nous atteler dans cette thèse – en commençant, dans le chapitre suivant, par justifier théoriquement et empiriquement le choix de nos trois terrains d'étude.

³¹¹ Code de l'action sociale et des familles, article L.262-29.

³¹² La durée maximale d'indemnisation est passée 60 à 38 mois entre 2005 et 2006.

³¹³ Entretien n°44.

Conclusion du chapitre 1er

Dans ce chapitre I^{er} nous avons présenté notre approche épistémologique, la manière dont nous avons construit notre analyse et notre démonstration logique ainsi que la méthodologie de l'enquête. Concernant l'approche épistémologique, nous analysons des politiques sociales en étant attentifs en particulier aux déterminants normatifs et cognitifs des décisions publiques. Nous avons expliqué que nous étudions des politiques publiques comme des objets sociaux à deux titres : résultats d'une activité sociale particulière, les politiques publiques doivent être analysées au regard des significations et des motivations sociales qu'elles expriment ; une fois adoptées et mises en œuvre, les politiques publiques deviennent une composante de l'environnement institutionnel et elles ont à leur tour des effets sur le monde social. Cette conception sociologique des politiques publiques implique de s'intéresser de manière élargie aux « institutions », entendues comme des règles et des procédures formelles, mais aussi des systèmes de symboles, des modèles normatifs et des cadres cognitifs qui guident l'action des agents sociaux. En posant la question des causes des changements des politiques sociales dans trois Etats, nous nous interrogeons dans la thèse sur les cadres cognitifs et normatifs qui ont orienté l'action des réformateurs sociaux : pourquoi des responsables politiques et administratifs ont-ils voulu « activer » les dispositifs de minima sociaux ? Quels objectifs poursuivaient-ils ; mais surtout : pourquoi poursuivaient-ils ce type d'objectifs, et quelles conceptions causales du problème de politique publique guidait leur action ? Une réforme de politique publique est fondée sur une vision du problème, des causes et des solutions estimées pertinentes ou valides pour résoudre ce problème : s'intéresser aux cadres cognitifs et normatifs des réformateurs, c'est alors s'interroger sur les croyances, les normes et les valeurs qui ont pu déterminer la vision que certains responsables politico-administratifs avaient d'un phénomène social particulier.

Dans la thèse nous posons donc une série de questions sociologiques et mettons en œuvre un protocole de recherche pour comprendre le changement des politiques sociales. La démarche de recherche adoptée a pour objectif la construction théorique progressive et ancrée dans l'empirie : c'est à partir d'une enquête menée dans quatre pays, la passation de 71 entretiens semi-directifs et l'analyse qualitatif de leur contenu que nous avons pu améliorer notre compréhension du phénomène étudié, nourrir la réflexion théorique, affiner les

hypothèses et améliorer progressivement la pertinence et la robustesse de l'édifice théorique explicatif. La thèse pose trois questions principales : l'« activation » des politiques sociales a-t-elle impliqué des changements de politiques publiques, et si oui, lesquels ? Les changements constatés dans les trois pays suivent-ils des directions similaires ? S'ils sont similaires, les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ? Poser ces questions exige de s'accorder sur des définitions conceptuelles (qu'entendons-nous par « changement de politiques publiques » ? par « activation » ?, etc.) et de prendre connaissance des pistes de réponses et des problèmes théoriques posés par la littérature académique existante sur le sujet d'étude – précisions que nous avons apporté dans la deuxième sous-partie de ce chapitre. Nous avons donc présenté notre positionnement épistémologique, défini la question et les catégories analytiques de la recherche, expliqué notre démarche méthodologique : nous avons tous les outils pour débiter maintenant l'étude des terrains.

Pourquoi des responsables politico-administratifs ont-ils adopté des réformes « actives » de leurs politiques sociales dans les années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas – alors que les enjeux sociaux et économiques n'étaient pas identiques dans tous les pays ? Dans les chapitres IIIe, IVe et Ve de la thèse nous nous interrogerons sur la manière dont les solutions de politiques publiques ont été pensées et construites dans les trois cas d'étude – ce qui impliquera d'étudier les objectifs des réformateurs, les instruments qu'ils ont mis en œuvre et les cadres normatifs et cognitifs qui sous-tendaient leurs raisonnements logiques. Dans les chapitres VIe, VIIe et VIIIe nous poserons la question de la convergence des Etats sociaux et nous nous demanderons quelles causes peuvent expliquer la convergence observée. Mais avant de débiter une telle analyse il faut présenter davantage l'objet d'étude et les trois terrains d'enquête : pourquoi disons-nous que des réformes « actives » des politiques sociales ont été adoptées dans trois Etats *alors que les enjeux sociaux et économiques n'y étaient pas identiques* ? Quelle était la situation sociale et économique dans les trois Pays ? Quels cas d'étude avons-nous choisi pour une comparaison internationale, et pourquoi ? Le chapitre suivant est consacré à la présentation des terrains d'enquête et à la justification théorique et empirique de la comparaison – en partant de la littérature académique sur les régimes de protection sociale et d'informations statistiques sur l'emploi, le chômage et la pauvreté dans les trois Etats.

Chapitre IIe

Les divergences traditionnelles

*Institutions, histoires et enjeux spécifiques en matière de chômage
et de pauvreté : une comparaison Espagne/France/Pays-Bas*

Introduction

Dans ce chapitre nous allons présenter les trois terrains de la comparaison internationale : pourquoi avoir choisi ces trois Etats pour une étude des politiques sociales ? Les systèmes de protection sociale sont-ils comparables ou appartiennent-ils à des types ou à des « régimes » différents ? Les trois Etats sont-ils confrontés à des problèmes sociaux identiques, ou à des phénomènes de chômage et de pauvreté sans commune mesure ? Nous avons construit notre protocole d'enquête en partant de la littérature comparée sur les politiques sociales : les trois Etats ont été choisis pour leurs héritages institutionnels distincts et les situations très polarisées de leurs marchés du travail (*most different cases*). S'ils ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes socio-économiques, la France, l'Espagne et les Pays-Bas ont pourtant tous mis en œuvre des politiques « actives » dans les années 2000 : pourquoi ? Comment expliquer cette convergence des solutions politiques alors que les problèmes socio-économiques restent distincts ? Dans ce chapitre, nous nous intéressons dans un premier temps à la situation de l'emploi, du chômage et de la pauvreté dans chaque cas d'étude (1). Nous présentons ensuite les systèmes publics de traitement du chômage, les héritages institutionnels et les réformes récentes des politiques de l'emploi en France, en Espagne et aux Pays-Bas (2). Nous concluons ce chapitre en prenant note du développement simultané de réformes sociales « actives » dans les trois pays, malgré que la France, l'Espagne et les Pays-Bas ne partagent ni les mêmes traditions en matière de politiques sociales ni les mêmes problèmes socio-économiques à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

1. Travail et chômage : la situation des Etats

1.1. Comparer des modèles sociaux différents

En science politique, la comparaison permet de mesurer des régularités par l'étude répétée de phénomènes sociaux³¹⁴. A la suite de Palier et Surel, nous faisons « *le constat que la comparaison constitue pour les sciences sociales l'une des méthodes les plus efficaces pour formuler des hypothèses et administrer la preuve* »³¹⁵. Comparer (que ce soit dans le temps ou dans l'espace) est en effet la seule manière de démontrer des causalités dans les domaines scientifiques où l'expérimentation est impossible :

Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause d'un autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents ou absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons témoignent que l'un dépend de l'autre³¹⁶.

Une fois admis le constat selon lequel la comparaison est le procédé de recherche privilégié sinon unique dans les sciences sociales, de quelle manière va-t-on administrer la preuve ? Quels cas choisir, comment construire la comparaison ? Nous avons deux possibilités théoriques pour une recherche comparative : une recherche portant sur des cas très proches (*most similar cases*) ou sur des cas très différents (*most dissimilar cases*)³¹⁷. C'est le deuxième protocole de recherche que nous avons choisi pour cette enquête.

1.1.1. Une comparaison MDSD : « Most Different Systems Design »

Les études portant sur des systèmes similaires (*most similar cases* ou *most similar systems design*) s'intéressent à des cas très proches, pour lesquels seule la variable dépendante varie. Il s'agit de déterminer pourquoi certaines structures changent et d'autres pas. Pour réussir à mener ce type d'étude, il faut réussir à trouver des systèmes suffisamment proches,

³¹⁴ Seiler, D. *La méthode comparative en science politique*. Paris : Armand Colin, 2011.

³¹⁵ Palier B., Surel Y. (dir.). « Les interactions entre les temporalités et les niveaux de l'action publique dans l'explication du changement des politiques publiques ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, 2010, p. 390.

³¹⁶ Durkheim, E. *Les règles de la méthode sociologique*. op. cit., p. 124.

³¹⁷ Guy Peters, P. *Comparative Politics, Theory and Method*. New York : New York University Press, 1998.

dans lesquels les variables interférantes sont peu nombreuses, et expliquer alors quelle variable indépendante va expliquer – sinon à elle seule du moins de manière déterminante – que des systèmes changent. Pour le dire simplement, les études de type MSSD (*Most Similar Systems Design*) essaient de comprendre pourquoi on constate des changements dans certains cas et pourquoi pas dans d'autres cas.

Dans notre étude, nous sommes partis d'un constat opposé à celui des études de type MSSD. Nous constatons des réformes « actives » dans tous les pays d'Europe, et nous nous étonnons de cette proximité apparente alors que les pays n'héritent pas des mêmes structures institutionnelles et ne sont pas confrontés aux mêmes situations et aux mêmes problèmes. Notre stratégie de recherche a donc été une stratégie de type « *Most Different Systems Design* » (MDSD) : le choix des Pays-Bas, de la France et de l'Espagne se justifie par le choix d'une méthode de comparaison de type « *most different cases* »³¹⁸. Cette stratégie de recherche visait à savoir quelles variables explicatives étaient suffisamment robustes pour expliquer les phénomènes malgré les changements des autres paramètres ; ou, pour le dire simplement : qu'est-ce qui reste comparable dans des environnements différents ? Si l'on fait l'hypothèse que la construction européenne est la variable indépendante des changements domestiques (les réformes « actives » en Europe seraient déterminées par des instruments communautaires), alors la démonstration est d'autant plus convaincante si les systèmes étudiés sont différents à l'origine, s'ils n'ont pas les mêmes problèmes ni les mêmes traditions de politiques publiques. Pour éliminer les hypothèses alternatives (ou *rival alternative hypotheses*³¹⁹) autant prendre des cas très différents : c'est ce que nous avons voulu faire en choisissant le cas de la France, des Pays-Bas et de l'Espagne. Comme nous le verrons dans la partie de la thèse consacrée aux causes des changements³²⁰, les réformes « actives » ne peuvent pas s'expliquer par des problèmes similaires du marché du travail, ni par des temporalités politiques identiques, ni par un état identique de l'opinion publique : pour ces trois critères – parmi de nombreux autres –, les trois pays étudiés étaient différents au moment des réformes. Si les variables indépendantes sont différentes dans les trois cas, alors ce ne sont pas ces variables qui expliquent les changements similaires. Pour prendre un exemple concret dans notre cas d'étude : les réformes actives ne peuvent pas s'expliquer simplement par les

³¹⁸ Przeworski A ; Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley-Interscience, 1970 ; Guy Peters, P. *Comparative Politics, Theory and Method*. op. cit. ; Anckar, C. « On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research ». *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, n°5, 2008.

³¹⁹ Ladi, S. « Rival Hypotheses: Comparing the Roles of the EU and Black Sea Economic Cooperation Organization in Good Governance Reforms ». in Radaelli C, Exadaktylos T. *Research Design in European Studies*. Basingstoke : Palgrave, 2012.

³²⁰ Voir Chapitre VIe sur les « hypothèses alternatives ».

colorations politiques des gouvernements, car en France en Espagne et aux Pays-Bas, les majorités politiques qui ont mis en œuvre des politiques « actives » étaient conservatrices dans un cas, socialistes dans le deuxième cas et centristes dans le troisième. Si ces variables indépendantes sont différentes d'un pays à l'autre, alors leur degré de signification et la robustesse de l'hypothèse « majorité politique » sont faibles : il faut tester des hypothèses alternatives jusqu'à trouver l'hypothèse la plus convaincante. Nous testerons plusieurs hypothèses dans la partie sur les « causes » des changements, avant de voir pourquoi et comment c'est l'hypothèse communautaire qui s'est finalement imposée.

1.1.2. Justification du terrain au regard de la littérature sur la protection sociale : les modèles de protection sociale

Les terrains ont été choisis parce qu'ils ont été historiquement rattachés à des « modèles » d'Etat-providence polarisés. Les premières recherches comparatives sur les systèmes d'Etat-providence datent des années 1960. Dans le contexte d'après guerre, Marshall³²¹, Rimlinger³²² et Titmuss³²³ constatent tous trois le développement et l'extension progressive des droits sociaux et des programmes de protection des travailleurs dans les pays occidentaux. A la fin de cette période dite des « Trente Glorieuses », les chocs pétroliers des années 1970 provoquent un changement brutal du contexte financier, économique et social : Castles³²⁴, Korpi³²⁵ et Skocpol³²⁶ étudient alors les manières dont les systèmes sociaux tentent de maintenir et de faire évoluer la protection sociale face aux crises financières. Héritiers de ces choix sociopolitiques et de traditions historiques plus lointaines, les systèmes d'Etat-providence en place dans les années 1990 pourraient être classifiés en trois genres ou « mondes », d'après la typologie classique d'Esping-Andersen³²⁷ : le modèle « conservateur », le modèle « socio-démocrate » et le modèle « libéral ». Dans les années 1990, c'est un indice de distance à l'égard du marché (« *decommodification* ») qui permet à Esping-Andersen d'établir dans quelle mesure les systèmes de protection sociale permettent

³²¹ Marshall, T. *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport : Greenwood Press Reprint, 1964.

³²² Rimlinger, G. *Welfare and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York : Wiley, 1971.

³²³ Titmuss, R. *Social Policy : An Introduction*. London : Allen & Unwin, 1974.

³²⁴ Castles, F. *The Impact of Parties : Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Beverley Hills : California, Sage, 1982.

³²⁵ Korpi, W. *The democratic class struggle*. London : Routledge, 1983.

³²⁶ Skocpol, T. « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research ». in Evans P., Rueschemeyer D., Skocpol, T. (dir.). *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985, p. 3-37.

³²⁷ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

aux individus de vivre sans dépendre entièrement du marché du travail. Le modèle libéral, le plus marchand, ne couvrirait que les plus démunis, alors que le modèle social-démocrate étendrait la couverture sociale à tous les agents sociaux. Les institutions de base qui apportent le soutien aux individus diffèrent dans les trois systèmes : dans les systèmes libéraux, le marché est l'institution principale qui permet de procurer les revenus d'activité, mais aussi la plupart des services sociaux ; dans le modèle conservateur, la famille est l'instance autour de laquelle s'organise la solidarité sociale ; enfin, l'Etat est l'institution de référence dans les modèles socio-démocrates. Selon cette typologie classique, Esping-Andersen rapproche l'Espagne et la France du modèle « conservateur », et les Pays-Bas du modèle « social-démocrate ». A la suite d'Esping-Andersen, plusieurs travaux ont repris cette classification bien qu'en en nuancant parfois les termes : dans les formulations adoptées par Scharpf et Schmidt d'un côté, par Palier de l'autre, l'expression « régime chrétien-démocrate » est préférée à celle de « modèle conservateur-corporatiste » parce qu'elle serait moins marquée normativement³²⁸. Toutefois, qu'il soit appelé « conservateur » ou « chrétien-démocrate », le modèle continental garde les mêmes caractéristiques structurantes : référence historique plutôt bismarckienne, principe de financement et de redistribution contributif, objectif de garantie de revenu pour les travailleurs. Ces différentes caractéristiques sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

³²⁸ Scharpf F., Schmidt V. *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. : From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford : Oxford University Press, 2000 ; Palier, B. *Gouverner la protection sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2002.

Tableau 12 : Les trois « mondes » classiques de la protection sociale

Selon Esping-Andersen	Libéral	Social-démocrate	Conservateur-corporatiste
Selon Scharpf et Palier	Libéral	Social-démocrate	Chrétien-démocrate
<i>Situation géographique</i>	Anglo-saxon	Scandinave	Continental
<i>Référence historique</i>	Beveridge	Beveridge	Bismarck
<i>Objectif</i>	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire	Maintenir le revenu des travailleurs
<i>Principe de fonctionnement</i>	Sélectivité	Universalité	Contributivité
<i>Technique</i>	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
<i>Critère d'accès aux prestations</i>	Le besoin, la pauvreté	La citoyenneté, la résidence	Le statut, l'emploi
<i>Nature de la prestation</i>	Sous condition de ressources	Forfaitaire, services sociaux	Contributive, proportionnelle
<i>Mode de financement</i>	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
<i>Structure de gestion</i>	Etat central	Etat décentralisé	Partenaires sociaux

Adapté de : Reman P., Pochet P. « Transformations du système belge de sécurité sociale ». in Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 128.

Les travaux de Palier ont affiné cette typologie, et divisé notamment la grande catégorie des pays « continentaux » en plusieurs sous-types³²⁹. Concernant nos trois pays, l'Espagne se rapprocherait d'un modèle « conservateur-corporatiste méditerranéen » et les Pays-Bas d'un système « conservateur-corporatiste continental ». Au-delà de leurs différences, ces systèmes de protection sociale partageraient un même objectif – maintenir le revenu des travailleurs – et seraient appuyés sur un même instrument – assurances sociales financées par les cotisations sociales. La France serait un régime hybride, plutôt universaliste pour ses objectifs – égalité des citoyens et droits universels – mais assis sur des cotisations sur le travail, c'est-à-dire un mode de financement typique du modèle continental.

³²⁹ Palier, B. *Gouverner la protection sociale. op. cit.* ; Erhel C., Palier, B. « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne ». Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.

Souhaitant tester la validité empirique de ce modèle classique, Saint Arnaud et Bernard ont regroupé une trentaine d'indicateurs statistiques liés à l'organisation et aux effets de la protection sociale – par exemple la part de la richesse nationale consacrée aux dépenses publiques de santé ou le niveau de syndicalisation³³⁰. Grâce à leur technique d'analyse statistique, ils établissent une classification entre quatre grands « types » d'Etats-providence qui recoupent en large partie les modèles proposés par Palier. Dans la classification de Saint Arnaud et Bernard, l'Espagne fait partie d'un premier Type (avec l'Italie, la Grèce et le Portugal), la France du Type II (avec la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche) et les Pays-Bas seraient dans une situation intermédiaire entre le Type II et le Type III (le type III regroupant la Suède, la Norvège et le Danemark)³³¹. Les trois pays que nous avons choisis pour l'étude comparative appartiendraient donc à des « modèles » ou historiques ou à des « types » différents de protection sociale, si l'on se réfère au ciblage des politiques sociales, à leur objectif ou aux modes de financement privilégiés.

L'intégration des cas nationaux dans les modèles-types d'Etat-providence a suscité des controverses nombreuses. Théret a opposé au système d'Esping-Andersen cinq typologies alternatives et non superposables³³² : d'après Benoît-Guilbot³³³ et Bradshaw³³⁴, la France ne peut pas être intégrée dans le même « monde » que l'Allemagne à cause des traditions très distinctes entre les deux pays dans le secteur des politiques familiales. Le classement des Pays-Bas dans le pôle socio-démocrate a très rapidement été rejeté par Castles, qui préférerait rattacher le système hollandais au modèle continental étant donné le rôle important des structures familiales et l'importance du critère du travail et de contributivité pour pouvoir accéder aux prestations³³⁵. Erhel et Palier préfèrent eux aussi étudier les Pays-Bas avec les pays du centre du continent européen (l'Allemagne, la France, le Bénélux et l'Autriche) plutôt qu'avec les pays scandinaves³³⁶. Siaroff et Ferrera rapprochent eux aussi les Pays-Bas du

³³⁰ Saint Arnaud S., Bernard P. « Convergence or Resilience ? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries », *Current Sociology*, vol.51, n°5, p.499-527.

³³¹ Le type IV recoupe le modèle « libéral » proposé par Esping-Andersen – qui englobe les pays que sont le Royaume Uni, les Etats-Unis, l'Australie, l'Irlande, etc.

³³² Théret, B. « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale ». *L'Année de la Régulation*, vol 1, 1997, p. 163-228.

³³³ Benoît-Guilbot, O. « Les structures sociales du chômage en France et en Grande-Bretagne, influences sociétales ». *Sociologie du travail*, n°29, vol. 2, 1987, p. 219-236.

³³⁴ Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P., Ray J. « Une comparaison internationale des aides à la famille », *Recherches et Prévisions*, n°37, 1994, p. 11-26.

³³⁵ Castles, F. « Terra Incognita Australis. A Search for New Directions in Comparative Public Policy Analysis », *Government and Opposition*, n°20 vol.3, 1985, p. 370-385.

³³⁶ Erhel C., Palier, B. « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne ». *op. cit.*

modèle « chrétien démocrate »³³⁷ ou Bismarckien³³⁸, du fait de la faible et tardive insertion des femmes sur le marché du travail. Concernant l'Espagne, Ferrera a proposé de le retirer du groupe des pays continentaux et de l'intégrer dans un modèle spécifique aux pays du « Sud de l'Europe » – avec l'Italie et la Grèce –, ces pays étant caractérisés par une intervention publique plus faible et plus fragmentée que dans les pays continentaux³³⁹. Leibfried³⁴⁰, Bonoli³⁴¹ et Trifiletti³⁴² ont eux aussi défendu cette position, en montrant le rôle particulièrement central des solidarités familiales dans les pays du quatrième groupe. Esping-Andersen a reconnu que la création d'un quatrième groupe pouvait être pertinente eu égard à l'empreinte particulière des structures religieuses et du familisme dans les pays du sud du continent européen³⁴³.

L'hétérogénéité des terrains d'enquête se retrouve dans d'autres travaux sur les politiques sociales. Paugam a ainsi proposé une classification des Etats européens en fonction de leur approche traditionnelle à l'égard de la pauvreté³⁴⁴. Dans chaque pays, la manière d'appréhender la pauvreté dépendrait à la fois du fonctionnement du marché de l'emploi, des liens sociaux et du système de protection sociale. La combinaison différenciée de ces trois caractéristiques permet à Paugam d'établir trois « modèles » en Europe : la « pauvreté disqualifiante », la « pauvreté intégrée » et la « pauvreté marginale »³⁴⁵. La « pauvreté disqualifiante » caractériserait plutôt la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne. Dans ces Etats, la pauvreté toucherait une part croissante de la population jusque-là intégrée au marché de l'emploi, ce qui se traduirait socialement par une crainte généralisée de basculer dans la marginalisation. La France est le pays de notre corpus qui correspond le plus à ce modèle. Dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Portugal, Italie), la pauvreté est moins stigmatisée parce qu'elle est conçue comme la conséquence d'un problème socioéconomique

³³⁷ Siaroff, A. « Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology ». in Sainsbury, D. (dir.) *Gendering Welfare States*. Londres : Sage, p. 82-100.

³³⁸ Ferrera, M. « The Southern Model in Social Europe ». *Journal of European Social Policy*, n°6, 1996, p17-37.

³³⁹ *idem*.

³⁴⁰ Leibfried, S. « Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community ». in Ferge Z., Kolberg J. (dir). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 1992.

³⁴¹ Bonoli, G. « Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach ». *Journal of Social Policy*, n°26 vol. 3, 1997, p. 351-72.

³⁴² Trifiletti, R. « Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women ». *Journal of European Social Policy*, n°9, 1999, p.49-64.

³⁴³ Esping-Andersen, G. « Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». in Esping-Andersen, G. (dir.) *Welfare States in Transition*. Londres : Sage, p. 66-87.

³⁴⁴ Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : PUF, 2005. Pour établir cette typologie théorique Paugam s'est appuyé sur les travaux comparatifs qu'il a dirigés avec Gallie sur les systèmes d'Etat-providence et les marchés de l'emploi en Europe : Gallie D., Paugam S. (dir.). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

³⁴⁵ Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. *ibid*.

général. La pauvreté est certes très développée, mais les solidarités familiales et sociales garantissent la persistance des liens sociaux et limitent l'exclusion. L'Espagne est le pays de notre corpus qui se rapproche le plus de ce type de « pauvreté intégrée ». Enfin, la « pauvreté marginale » regroupe des pays dans lesquels les pauvres sont moins nombreux et considérés comme souffrant de problèmes sociaux spécifiques. Les personnes pauvres sont stigmatisées mais elles bénéficient d'un accompagnement et d'une politique de requalification plus intensifs que dans les pays du premier type. Les pays scandinaves sont les idéaux-types d'une approche en termes de « pauvreté marginale ». La Hollande est le pays de notre corpus qui s'en rapproche le plus.

Ce que nous retenons finalement de ces débats entre les chercheurs et leurs typologies c'est la tension entre, d'un côté, l'accord partagé sur la nécessité d'une classification, et de l'autre côté la difficulté à intégrer des Etats différents dans les mêmes catégories³⁴⁶ – en particulier dans le cas des trois Etats que nous avons choisis pour notre étude. Par delà les différentes typologies, nous retenons que les trois Etats pour notre étude comparative sont souvent rattachés à des modèles distincts. Par la générosité de ses prestations et l'universalité des aides – notamment l'ancienneté du dispositif de minimum social hollandais financé par l'impôt³⁴⁷ –, le système social des Pays-Bas s'oppose à celui de l'Espagne, où la couverture de base universelle a longtemps été inexistante³⁴⁸, où le système de protection sociale n'est pas encore stabilisé³⁴⁹ et où il reste peu généreux en comparaison européenne³⁵⁰. En 2007, par exemple, le montant maximum des allocations chômage en Espagne était plafonné à 12 000 euros par an, soit 56% du salaire moyen ; il était plafonné à 41 000 euros soit 111% du salaire moyen en France, et plafonné à 76 000 euros aux Pays-Bas, soit 240% du salaire moyen³⁵¹. Du côté de la France, le système d'assurance chômage inspiré du modèle bismarckien, auquel se sont ajoutés de nouveaux services universels et garanties assistanciels dans les années 1990 (en particulier le Revenu Minimum d'Insertion créé en 1988) est un régime intermédiaire, souvent difficile à classer : si la plupart des auteurs le positionnent dans le régime continental, Leibfried inclut le régime français dans les pays

³⁴⁶ Arts W., Gelissen J. « Three worlds of welfare capitalism or more? ». *Journal of European Social Policy*, n°12, 2002, p.137-159.

³⁴⁷ Le *Bijstand* a été créé en 1963.

³⁴⁸ Ce sont les Communautés Autonomes qui ont pris l'initiative de créer des dispositifs de soutien minimal au revenu dans les années 1990.

³⁴⁹ Navarro, V. *El subdesarrollo social de España*. Barcelona : Anagrama, 2006.

³⁵⁰ Martín Castro, M. B. « Reformas en el Estado de Bienestar mediterráneo : especial referencia al caso español en la época de crisis ». *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol.1, n°8, 2012, p. 174-201.

³⁵¹ Sources : OCDE.

latins³⁵², Castles et Mitchell ne l'incluent pas dans leur classification³⁵³ et Palier constate que le recours croissant à l'impôt pour financer les prestations sociales (création de la Contribution Sociale Généralisée, la CSG, en 1990) éloigne le système français de l'inspiration bismarckienne d'origine³⁵⁴. En conclusion, on peut dire que les trois pays de notre corpus ont été choisis parce qu'ils appartenaient à des « mondes »³⁵⁵ ou à des « types » variés de protection sociale : la France, l'Espagne et les Pays-Bas ont des traditions différentes de politiques publiques en matière de chômage et d'indemnisation de l'inactivité, que l'on prenne pour critère les structures traditionnelles et institutionnelles de prise en charge de la pauvreté, le niveau des allocations ou les conditions d'accès aux prestations. Surtout – et c'est sur ce point que le caractère « most different » des systèmes sera la plus évident et qu'il fera sans doute la plus grande unanimité – les trois pays connaissent les résultats les plus polarisés en Europe concernant la performance de leurs marchés du travail respectifs.

1.2. Des systèmes sociaux confrontés à des problèmes d'emploi et de chômage distincts : une présentation statistique

Le choix de notre corpus « most different » renvoie à la situation respective du marché du travail dans les trois Etats. Dans sa *synthèse sur l'emploi en Europe* en 2006³⁵⁶, la Commission européenne félicitait l'Espagne pour ses bons résultats en matière d'emploi ; à l'inverse, la Hollande était désignée comme le pays ayant enregistré, avec l'Allemagne, le plus mauvais résultat au cours de l'année écoulée. Deux ans après, la situation a profondément évolué. L'Espagne est l'un des pays les plus durement touchés par la crise économique : la situation du marché du travail s'y est dégradée dès 2007, et elle a accéléré sa détérioration à partir du deuxième semestre 2008. Même s'ils ont eux aussi subi la crise

³⁵² Leibfried, S. « Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community ». *op. cit.*

³⁵³ Castles F., Mitchell D. « Worlds of Welfare and Families of Nations ». in Castles F., (dir.) *Families of Nations : Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot : Dartmouth Publishing Company, 1993.

³⁵⁴ Palier, B. « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée ». *Revue française de sociologie*, n°43 vol.2, 2002, p. 243-275 ; Palier, B. *Gouverner la Sécurité sociale*. Paris : PUF, 2002.

³⁵⁵ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. *op. cit.*

³⁵⁶ Commission européenne. Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances. *Emploi en Europe – 2006. Synthèse*. 2006, p.6. Document disponible en ligne sur : ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1877&langId=fr

économique, les marchés du travail français et hollandais ont mieux résisté au changement de conjoncture.

Concernant les performances des marchés de l'emploi, les terrains d'enquête offrent aujourd'hui le panel le plus contrasté d'Europe. Si l'on prend pour critère le nombre de demandeurs d'emplois en 2011, le corpus intègre les pays les plus extrêmes : alors que les Pays-Bas ont le taux de chômage le plus bas de l'UE (4,5%), l'Espagne souffre du taux de chômage le plus élevé (22,6%) et la France se situe au niveau de la moyenne européenne (9,9%)³⁵⁷. Le développement suivant sera consacré à l'étude de ces performances polarisées des marchés de l'emploi en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

1.2.1. Taux de chômage : comparaison sur longue période

Nous allons nous intéresser à l'évolution des taux de chômage sur une décennie – les données de l'OCDE nous permettant de comparer les statistiques depuis 1998 et jusqu'en 2008. En 2008, la France et l'Espagne avaient déjà les taux de chômage les plus élevés de notre corpus, et les Pays-Bas le taux le plus faible.

Tableau 13 : Unemployment rates and long-term unemployment

	Unemployment rate % of labour force			Long-term unemployment (12 months and over) % of total unemployment		
	1998	2007	2008	1998	2007	2008
France	11.9	8.0	7.4	44.2	40.4	37.9
Netherlands	4.3	3.5	3.0	47.9	41.7	36.3
Spain	18.7	8.3	11.4	54.3	27.6	23.8
OECD-Total	6.9	5.7	6.0	33.1	29.1	25.9

Source: OECD Employment Outlook.

Si la France avait un taux de chômage de longue durée très élevé en 2008, l'Espagne en revanche avait le taux de chômage de longue durée le plus bas du corpus. La situation paradoxale de l'Espagne – fort taux de chômage mais faible durée des périodes de chômage – peut s'expliquer de la manière suivante : le *flux* des chômeurs est important en Espagne, mais le *stock* est assez faible ; les personnes inscrites à l'*Instituto Nacional de Empleo* sont

³⁵⁷ Taux de chômage harmonisé, données Eurostat pour le mois de septembre 2011, série teilm020.

nombreuses mais elles trouvent plus rapidement un emploi que dans les autres pays³⁵⁸. La *rotation* des chômeurs espagnols est très forte, si on compare cette situation à celle de la France notamment, qui se caractérise elle par un pourcentage élevé de chômeurs de longue durée.

Les trois pays étudiés ont connu une baisse du taux de chômage sur l'ensemble de la décennie 1998-2008. Toutefois on remarque que la dernière année présentée dans le tableau (2007-2008) marquait déjà un retournement de conjoncture en Espagne. Dans la péninsule ibérique, le taux de chômage est passé de 8,3 à 11,4% en un an, soit une hausse de 3,1 points. On constate une meilleure résistance des marchés du travail français et hollandais à la crise économique débutée fin 2007. Les statistiques enregistrées par Eurostat confirment ces tendances : pour l'année 2008, les données Eurostat établissent le taux de chômage à 7,8% en France (contre 7,4% d'après l'OCDE), à 11,3% en Espagne (contre 11,4% d'après l'OCDE) et à 2,8% aux Pays-Bas (3% d'après l'OCDE). Les statistiques d'Eurostat ne diffèrent de celles de l'OCDE quand dans un intervalle de 0,4 points maximum, les ordres de grandeurs restant identiques³⁵⁹ : les Pays-Bas ont le plus faible taux de chômage, suivis de l'Irlande, de la France et de l'Espagne. Les distorsions statistiques recouvrent des définitions différentes du phénomène étudié. Eurostat se fonde sur la définition du taux de chômage de l'OIT, laquelle ne recouvre pas exactement celle de l'OCDE : l'écart entre sources statistiques provient notamment de différences d'échantillonnage, l'OCDE étudiant la population âgée de 15 à 64 ans, Eurostat celle de 15 à 74 ans³⁶⁰.

Eurostat nous permet d'étudier les données sur le chômage sur une période plus longue que l'OCDE. Le tableau suivant, construit grâce aux données Eurostat, illustre les grandes tendances des marchés de l'emploi dans les trois pays depuis la fin des années 1980³⁶¹.

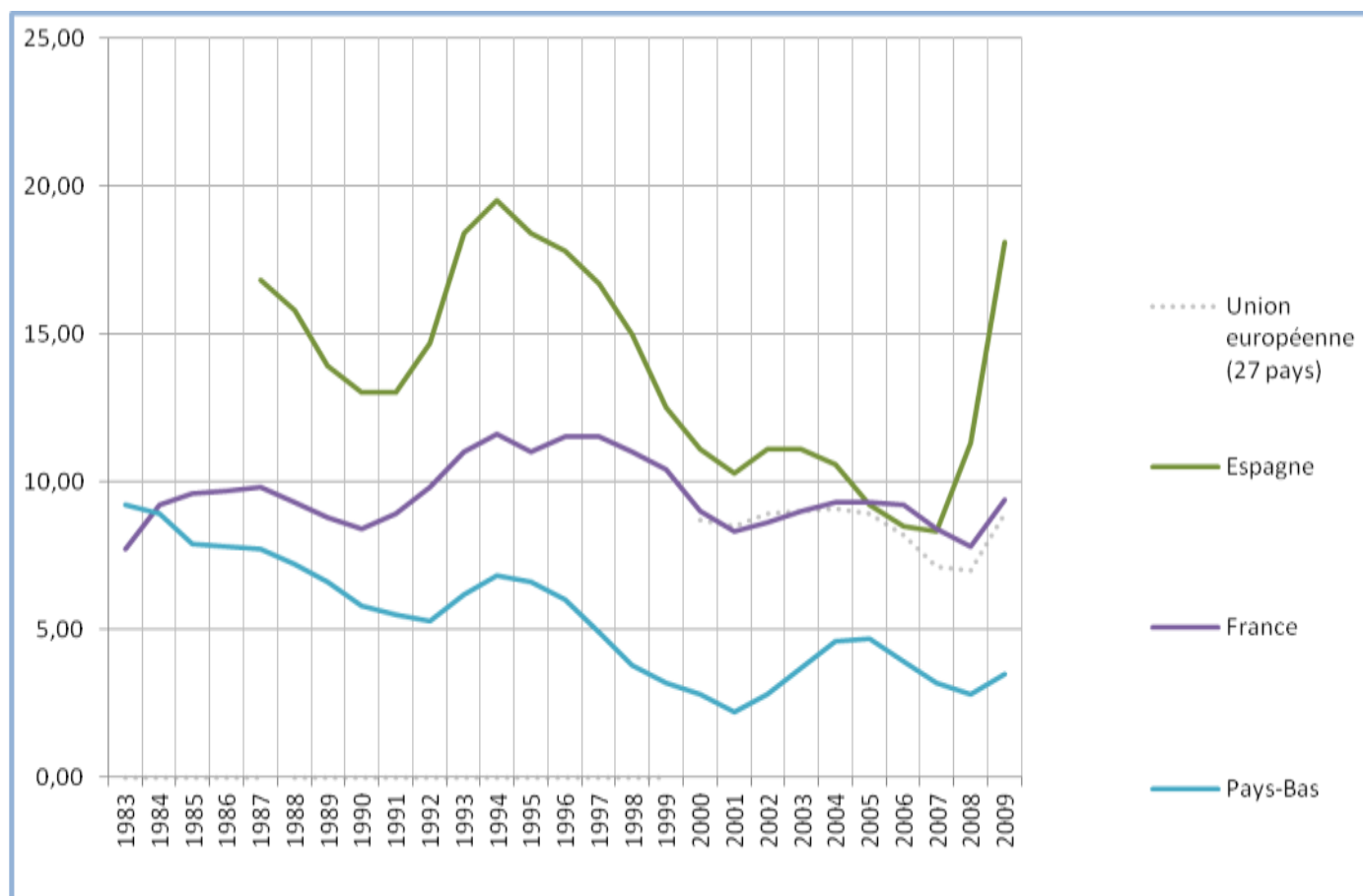
³⁵⁸ Toharia, L. « La politique de l'emploi en Espagne », in Barbier J.-C., Gautié J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 93-112.

³⁵⁹ Par rapport aux *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, Eurostat montre pour 2008 une situation légèrement pire en France et en Irlande, et légèrement meilleure en Espagne et aux Pays-Bas.

³⁶⁰ La définition du taux de chômage selon l'OIT est la suivante : « *Le taux de chômage représente le pourcentage de chômeurs dans la population active [...]. La population active représente le nombre total des personnes ayant un emploi ou étant au chômage. Les chômeurs sont les personnes âgées de 15 à 74 ans qui : - sont sans travail pendant la semaine de référence, - sont disponibles à commencer à travailler dans les deux semaines suivantes, - qui soit ont été à la recherche active d'un travail pendant les quatre semaines précédentes, soit qui ont trouvé un travail à commencer dans les trois mois suivants.* »

³⁶¹ Nous présentons ici une évolution des taux de chômage depuis 1983, date la plus ancienne pour le recensement des données par Eurostat.

Figure 1 : Taux de chômage en Espagne, France et Pays- Bas (1983-2009, en %) ³⁶².



Source statistique : Eurostat

Sur le dernier quart de siècle (1984-2009) les Pays-Bas sont le pays du corpus qui a toujours eu le plus faible taux de chômage. Malgré une conjoncture négative au début des années 2000, le taux de chômage reste stabilisé sous la barre des 5% depuis 1997 aux Pays-Bas. L'Espagne a connu plusieurs phases dans l'évolution de son marché du travail. Si le chômage s'est situé à un niveau très élevé depuis son entrée dans l'UE et jusqu'à 1994 (pic de 19,5% atteint cette année là), il a ensuite amorcé une baisse prononcée pendant plus d'une décennie, pour se rapprocher du taux moyen en Europe au début des années 2000. Mais la crise de 2007 a impacté de manière forte et rapide le taux de chômage espagnol, qui a retrouvé en quelques mois son niveau du milieu des années 1990 (de 8% à 18% en deux ans). Le taux de chômage en France se situe autour des 10% depuis les années 1980. Si la conjoncture a impacté le marché du travail de chômage à trois reprises en particulier (au début des années 1980, au début des années 1990 et à la fin des années 2000), les variations sont sans commune mesure avec celles constatées en Espagne. La plus forte hausse du taux de

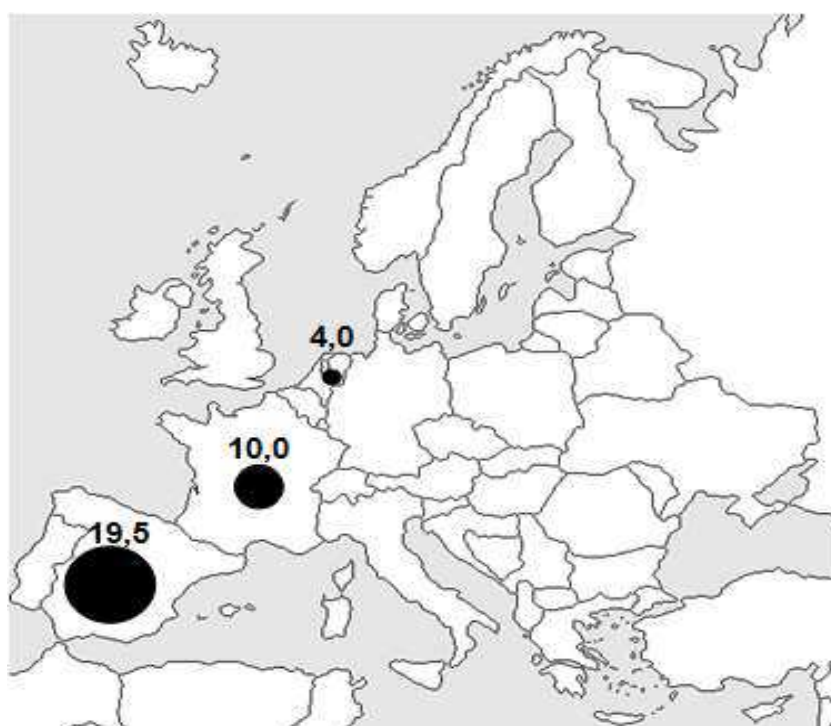
³⁶² Les données moyennes pour l'UE n'ont été collectées et regroupées par Eurostat qu'à partir de l'année 2000. Celles de l'Espagne ne sont connues qu'à partir de l'année 1987.

chômage français – plus 3,2 points entre 1990 à 1994 – a ainsi été étalée sur quatre ans³⁶³. La plus forte baisse – moins 3,1 points entre 1997 et 2001 – a elle aussi été étalée sur quatre ans. A l'amélioration constatée entre 1997 et 2001 en France a succédé une période de relative stabilité (moins de 0,4 points d'évolution par an entre 2001 et 2006), suivie d'une amélioration en 2007/2008 puis d'une forte dégradation du taux de chômage après 2009 et l'impact de la crise économique et financière mondiale.

1.2.2. La situation de l'emploi à la fin des années 2000 : l'impact différencié des crises économiques sur les marchés du travail

Les données disponibles pour le mois de décembre 2009³⁶⁴ montrent une exacerbation des tendances observées à la fin de la décennie 2000. La dégradation de l'emploi s'accroît pour l'ensemble des pays, avec une acuité particulière en Espagne.

**Figure 2 : Décembre 2009 : taux de chômage en Espagne, France et Pays-Bas
(en % de la population active).**



Source : Eurostat

³⁶³ A titre d'exemple, on peut citer le taux de chômage espagnol qui a subi une hausse de 6,5 points sur la même période (1990-1994). Sources : Eurostat et OCDE.

³⁶⁴ Source Eurostat.

Le pays ayant subi la plus grande hausse du taux de chômage au cours de la crise économique de 2008-2009 est l'Espagne : celle-ci connaît en décembre 2009 un taux de chômage proche de 20%. Le taux de chômage des Pays-Bas reste le plus bas du panel (4%). Une focalisation sur les deux années postérieures à la crise américaine des « *subprimes* » permet d'appréhender plus finement la diversité de répercussions de la crise en fonction des pays.

Tableau 14 : 2007-2009 : évolution annuelle des taux de chômage en Espagne, France et Pays-Bas (en %)

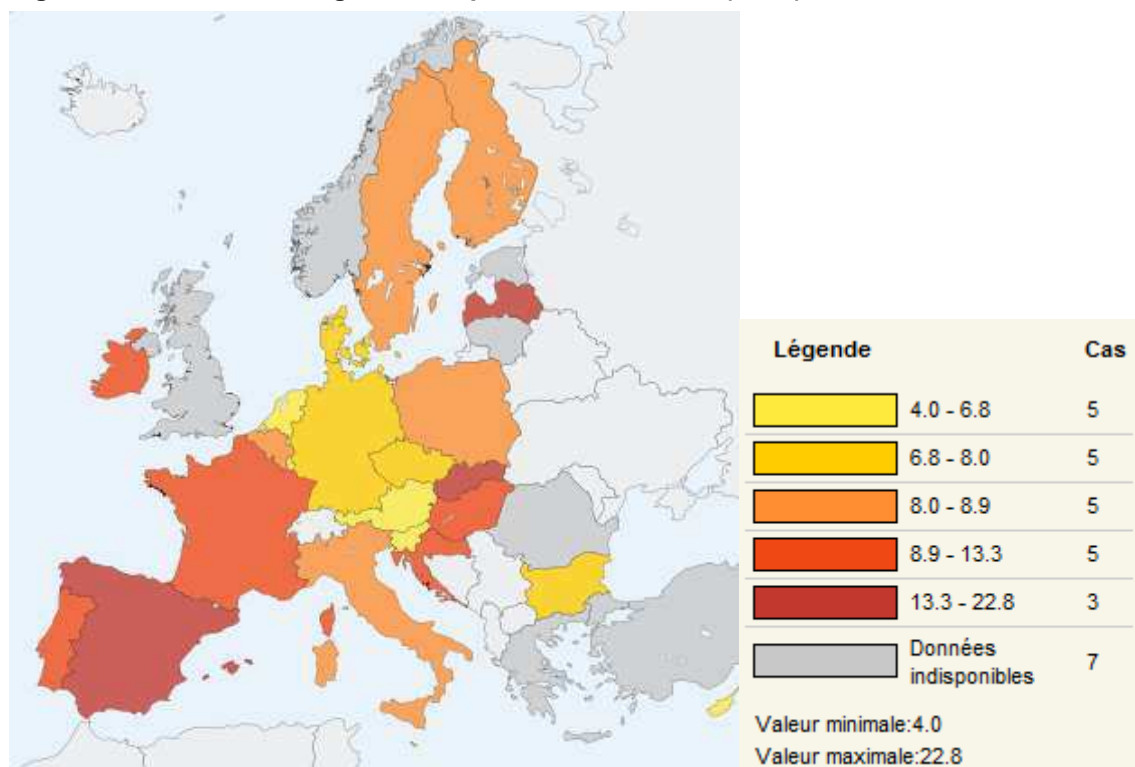
geo/time	2007(déc)	2008(déc)	2009(déc)
EU (27)	6,9	7,6	9,6
Spain	8,8	14,8	19,5
France	7,8	8,5	10,0
Netherlands	2,9	2,8	4,0

Source : Eurostat

Si l'on compare les chiffres de décembre 2009 à ceux enregistrés douze et vingt-quatre mois auparavant³⁶⁵, on doit constater une hausse particulièrement marquée du taux de chômage espagnol en quelques mois : + 122% en deux ans. Les marchés du travail hollandais (+ 38% de chômage) et surtout français (+ 28%) ont certes vu leur situation se dégrader, mais ils ont mieux résisté à la conjoncture économique. Si l'on compare enfin la situation des trois pays étudiés au regard du reste de l'Europe, on peut relever plusieurs spécificités de nos trois terrains d'étude.

³⁶⁵ Taux de chômage aux mois de décembre 2009, décembre 2008 et décembre 2007 ; source Eurostat.

Figure 3 : Taux de chômage en Europe ; décembre 2009 (en %).



Source : Eurostat

Pour la situation du chômage, le panel des pays étudiés dans notre enquête peut effectivement être considéré comme un choix de cas « most different »³⁶⁶ : en décembre 2009, les Pays-Bas bénéficient du taux de chômage le plus faible de toute l'Europe. L'Espagne, au contraire, connaît le taux de chômage le plus élevé d'Europe occidentale – seule la Lettonie ayant un taux supérieur dans l'Europe des 27 (22,8%). La France, quant à elle, se situe très légèrement au dessus de la moyenne européenne³⁶⁷. Les toutes dernières données disponibles au moment de la rédaction de cette thèse confirment ce caractère « most different » des marchés de l'emploi dans les trois pays : en mars 2012, le taux de chômage espagnol se positionnait au niveau le plus haut jamais atteint, soit 24,1% de la population active. Malgré une légère dégradation, le taux de chômage hollandais était toujours parmi les trois plus faibles taux d'Europe (avec la Norvège et l'Autriche) avec seulement 5% de chômage en mars 2012. Avec 10,1% de chômage, la France se positionnait toujours dans la moyenne européenne (10,2%) en mars 2012³⁶⁸.

³⁶⁶ Przeworski A, Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. op. cit.

³⁶⁷ Le taux de chômage moyen est de 9,7% dans l'Europe à 25 (manquent deux données). Source : Eurostat.

³⁶⁸ Source : Eurostat, taux de chômage harmonisé désaisonnalisé, série : « teilm020 ».

1.2.3. Indicateurs complémentaires au taux de chômage

1.2.3.1. Les créations d'emploi

Les statistiques sur le volume d'emploi corroborent celles sur le taux de chômage : en 2008, seuls la France et les Pays-Bas ont résisté au mouvement de destruction des emplois. En Espagne, la croissance de l'emploi a été négative (-0,5%). Même si la croissance du nombre d'emplois a été faible en France (1,4%) et aux Pays-Bas (1,5%), elle est restée supérieure à la moyenne européenne (0,7%).

Tableau 15 : Evolution du volume d'emploi et du PIB en Espagne, France et Pays- Bas (en %)

	Growth of real GDP			Employment growth		
	% change from previous year			% change from previous year		
	1998	2007	2008	1998	2007	2008
France	3.5	2.3	0.3	1.1	1.7	1.4
Netherlands	3.9	3.5	2.1	2.6	2.5	1.5
Spain	4.5	3.7	1.2	4.2	3.1	-0.5
OECD-Total	2.7	2.7	0.8	1.0	1.5	0.7

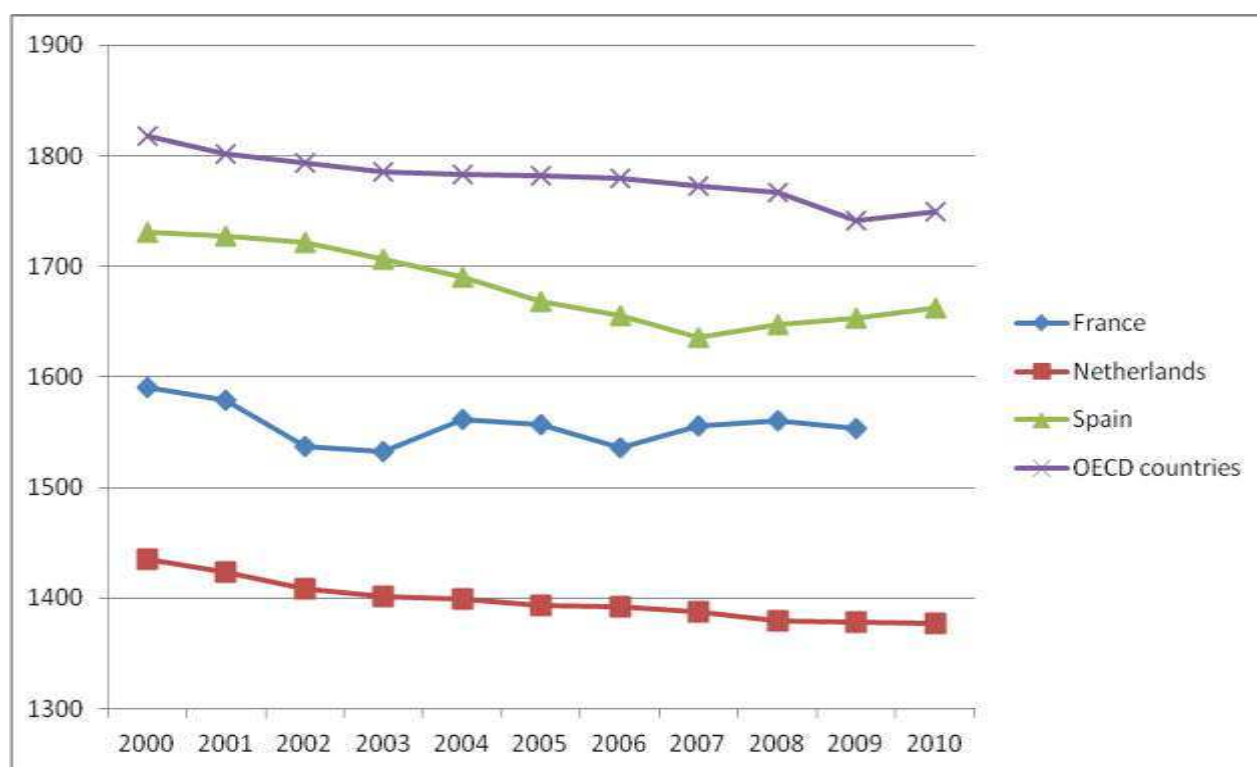
Source: OECD Economic Outlook.

Sur l'ensemble de la période, on constate une plus grande volatilité de l'emploi en Espagne : si les créations d'emplois furent massives en période de croissance économique (+4,2% en 1998), elles ont subi directement le coup du ralentissement conjoncturel et sont devenues négatives en 2008. Les variations ont été plus lissées aux Pays-Bas (de +2,6% à +1,5%) et surtout en France – où les créations d'emplois ont été plus nombreuses en 2008 (+1,4%) qu'en 1998 (+1,1%). Ces données confirment le constat fait au sujet du taux de chômage : le marché du travail espagnol est très sensible à l'évolution du cycle économique ; il l'est moins en France et aux Pays-Bas.

1.2.3.2. Les durées du travail

Les pays où l'on travaille le plus sont-ils ceux où le taux de chômage est le plus faible (voir tableau ci-dessous)?

Figure 4 : Evolution du nombre moyen d'heures travaillées par an et par travailleur



Source : OCDE, séries LFS.

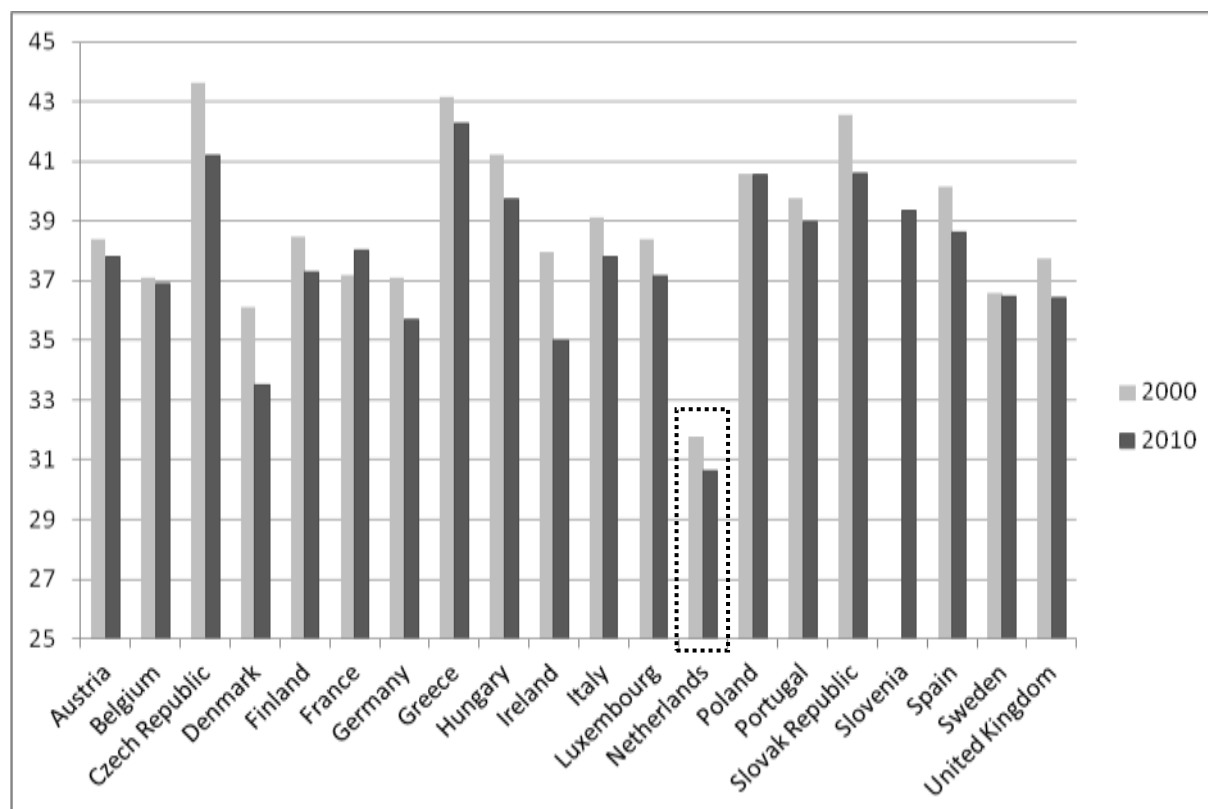
Calculée en nombre d'heures travaillées en moyenne par chaque actif occupé³⁶⁹, la durée du travail est la plus faible aux Pays-Bas – pays qui a également le plus faible taux de chômage. Mais l'OCDE nuance ces données en indiquant que la disparité des sources peut fausser la comparaison des niveaux pour une année donnée : ces statistiques annuelles sont moins utiles pour comparer les pays entre eux que pour étudier les variations sur la période. Sur la période, donc, on remarque que le nombre moyen d'heures travaillées a régulièrement baissé sur l'ensemble de la période aux Pays-Bas – pays qui a le plus faible taux de chômage, encore une fois. L'évolution a été plus irrégulière en France. Elle a suivi deux mouvements contradictoires en Espagne : baisse du nombre annuel d'heures travaillées entre 2000 et 2007,

³⁶⁹ Le calcul réalisé est le suivant : nombre d'heures totales ouvrées pendant l'année divisé par le nombre moyen de personnes ayant un emploi. Source : OCDE

puis remontée à la suite de la crise économique et financière. On peut interpréter cette remontée de la durée moyenne d'emploi en Espagne comme un effet croisé de la conjoncture et de la méthode de calcul : puisque la statistique est le résultat d'une division entre le nombre total d'heures travaillées et le nombre de personnes en emploi, la hausse statistique en Espagne montre moins l'augmentation du nombre d'heures travaillées *par personne* que la baisse du nombre de travailleurs. La hausse du nombre moyen d'heures travaillées par an indique ainsi que les personnes qui ont perdu leur emploi depuis 2007 étaient les personnes qui travaillaient le moins longtemps – en particulier les travailleurs à temps partiels, qui sont inclus dans la statistique.

Agrégeant des situations d'emplois très diverses – temps plein et temps partiels, travailleurs saisonniers ou sur l'année, etc. – cette statistique permet de représenter graphiquement le *partage du travail* au niveau national : aux Pays-Bas, toutes situations d'emplois et toutes périodes d'inactivité confondues (week-end, vacances, etc.), chaque personne en emploi travaille moins longtemps qu'un travailleur français ou qu'un travailleur espagnol. Si elle indique que la disparité des sources et des données rend délicate la comparaison des heures travaillées *annuellement*, l'OCDE est plus confiante quant à la comparabilité du nombre d'heures travaillées *par semaine* – voir tableau ci-dessous.

Figure 5 : Nombre d'heures généralement travaillées, en moyenne, par semaine et dans l'emploi principal



Source: OCDE, séries LFS.

Exprimées en nombre d'heures généralement travaillées par semaine et par personne en emploi, la statistique sur la durée moyenne du travail corrobore l'analyse précédente : un travailleur hollandais travaille moins qu'un travailleur espagnol ou qu'un travailleur français. Plus encore, les Pays-Bas sont le pays d'Europe où le nombre d'heures moyen travaillées par semaine est le plus bas : il est inférieur à 31 heures en 2010, alors qu'il dépasse les 38 heures en France et en Espagne, les 40 heures en Pologne, en république Tchèque, en Slovaquie et en Grèce. Si on élargit l'échelle géographique, les Pays-Bas sont le pays où l'on travaille le moins de tous les pays de l'OCDE : on travaillait 30,6 heures par semaine en moyenne aux Pays-Bas en 2010, contre 36 heures en Australie et 49,3 heures en Turquie par exemple³⁷⁰. Les données d'Eurostat confirment ce classement : d'après Eurostat, en moyenne annuelle au 1^{er} janvier 2010, les Pays-Bas étaient le pays où l'on travaillait le moins, avec 30,4 heures de travail effectif par salarié et par semaine³⁷¹. Le modèle du marché du travail hollandais est

³⁷⁰ Source : OCDE, séries LFS.

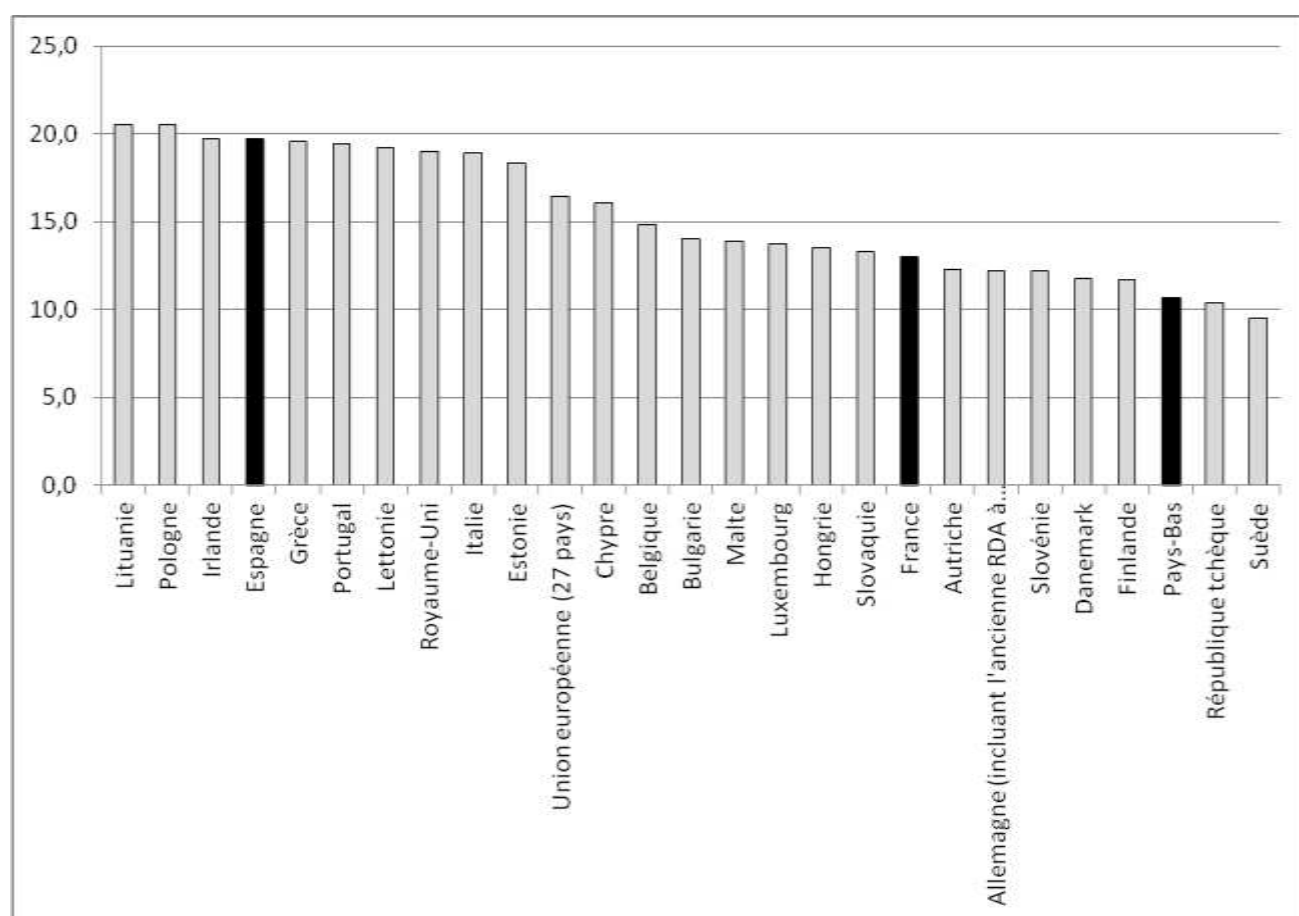
³⁷¹ Statistiques d'Eurostat publiées dans : Duval, G. « Chômage: comment s'en sortir ? ». *Alternatives Economiques*, n°295, octobre 2010, p. 10.

donc plutôt un modèle de partage du travail, caractérisé simultanément par une faible durée du temps de travail et par un faible taux de chômage.

1.2.4. Résultats sociaux : des taux de pauvreté polarisés dans les trois pays

Les performances polarisées des marchés de l'emploi ont des effets sur le niveau de vie et sur le nombre de personnes pauvres dans chaque pays³⁷². La hiérarchie entre les trois pays concernant les taux de chômage se retrouve dans les taux de pauvreté : les Pays-Bas ont le taux de pauvreté le plus bas du corpus, l'Espagne a le taux le plus élevé et la France se situe à un niveau intermédiaire.

Tableau 16: Personnes vivant sous le seuil de pauvreté en Europe (60% du revenu médian, en 2005)



Source: Eurostat, série de données « ilc_li02 »

³⁷² Nous nous référons ici au taux de pauvreté « relatif », c'est à dire la proportion de personnes pauvres par rapport au revenu médian dans chaque pays.

Pour le taux de pauvreté comme pour le taux de chômage, le choix de nos trois pays est un choix de type « most different ». Avec 10,7% de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, les Pays-Bas sont l'un des pays d'Europe où le taux de pauvreté est le plus faible. Le taux de pauvreté espagnol est presque le double de celui mesuré aux Pays-Bas : à 60% du revenu médian, ce sont près de 20% des Espagnols qui vivent sous le seuil de pauvreté en 2005³⁷³. Après la Lituanie, la Pologne et l'Irlande – et juste avant la Grèce et le Portugal –, l'Espagne fait partie des pays où la pauvreté est la plus développée en Europe. La France se situe en dessous de la moyenne européenne avec 13% de personnes pauvres – contre une estimation de 16,4% en Europe – soit une nouvelle fois une position intermédiaire dans notre corpus de trois terrains. Il faut noter que ces écarts de taux de pauvreté sont le résultat des performances nuancées des marchés de l'emploi, mais qu'ils sont aussi le résultat des politiques sociales mises en œuvre dans chaque Etat : ces données sont des taux de « risque de pauvreté » après transferts sociaux. Cette statistique comparée synthétise donc ce que l'on a pu constater jusqu'alors eu égard aux marchés de l'emploi dans les trois pays : des trois Etats pris en considération, le marché du travail espagnol est le plus instable et le moins protecteur, le système de l'emploi hollandais est le plus inclusif. Mais ce tableau annonce aussi le développement à venir : non seulement les systèmes économiques fonctionnent différemment et présentent des enjeux distincts en France, en Espagne et aux Pays-Bas, mais les institutions publiques de lutte contre la pauvreté et le chômage ont également des traditions et des caractéristiques institutionnelles spécifiques dans chaque Etat.

³⁷³ 19,7% de personnes sous le seuil de pauvreté en Espagne en 2005 (60% du revenu médian).

Conclusion intermédiaire

Etudier la France, l'Espagne et les Pays-Bas, c'est analyser des systèmes de traitement du chômage aux résultats polarisés : à la fin des années 2000, l'Espagne est le pays d'Europe où le taux de chômage est le plus élevé, les Pays-Bas sont le pays où ce taux est le plus faible, et la France se situe à un niveau moyen en Europe. De manière longitudinale, on remarque que les caractéristiques des marchés de l'emploi sont elles aussi diversifiées : forte rotation de la main d'œuvre en Espagne, taux de chômage de longue durée plus fort aux Pays-Bas et en France ; forte sensibilité du marché du travail espagnol aux conjonctures économiques, inertie plus grande en France et aux Pays-Bas. Plus flexible en Espagne, le marché du travail est aussi plus soumis aux aléas de la conjoncture économique. Enfin, cette comparaison des caractéristiques du marché du travail permet de relativiser des idées reçues : l'Espagne est l'un des pays d'Europe où la durée moyenne du travail est la plus élevée ; les Pays-Bas sont le pays d'Europe où cette durée est la plus faible ; la France se situe à un niveau intermédiaire. C'est dans le pays d'Europe où la durée du travail est la plus faible (31 heures hebdomadaires en moyenne aux Pays-Bas en 2010, en baisse régulière depuis 2000) que le taux de chômage et le taux de pauvreté sont aussi les plus faibles.

2. Le chômage pris en charge par l'Etat : institutions héritées, réformes contemporaines

Etudier la France, l'Espagne et les Pays-Bas, c'est prendre en considération des pays où les marchés du travail fonctionnent de manières très différentes. C'est également étudier des systèmes de prise en charge du chômage aux logiques et aux traditions administratives spécifiques – ce que nous allons voir maintenant.

Comment fonctionnent les systèmes publics de prise en charge du chômage dans les trois Etats ? Après avoir étudié les performances des marchés du travail, nous allons présenter les institutions en charge de l'indemnisation et de l'orientation des chômeurs aux Pays-Bas, en Espagne et en France. En problématisant progressivement l'analyse, ce passage nous permettra de passer du constat des systèmes administratifs tels qu'ils fonctionnent (le constat des structures différentes) à une première présentation des *réformes actives* des politiques de l'emploi depuis le début des années 2000 (un premier constat sur des changements comparables). Ce développement nous permettra de nous familiariser avec les structures de gestion du chômage dans les trois Etats, et de commencer à présenter ce que peut être « l'activation » des politiques de l'emploi. Nous présentons en premier lieu les structures de gestion du chômage aux Pays-Bas (2.1), puis en Espagne (2.2) et en France (2.3).

2.1. Structures administratives de gestion du chômage aux Pays-Bas

Nous présentons d'abord le système public de gestion du chômage hollandais tel qu'il est organisé au début des années 2000. Les réformes récentes des politiques sociales sont présentées ensuite.

2.1.1 Institutions de traitement du chômage aux Pays-Bas

L'architecture du système public de gestion du chômage est composée de trois institutions centrales :

a) l'UWV³⁷⁴ : institut de gestion des assurances sociales

Depuis 2002 l'Institut de gestion des assurances sociales des salariés (UWV) remplace l'Institut national pour les assurances sociales (LISV). Placé sous l'autorité du ministre des Affaires Sociales et de l'emploi (SZW), l'UWV est dirigé par trois « managers professionnels » nommés par le ministre ; toutefois, l'UWV dispose d'une autonomie de fonctionnement, les processus internes n'étant pas sujets à l'intervention directe du ministère³⁷⁵. Structuré localement autour d'une trentaine de bureaux dans le pays – l'administration centrale étant située à Amsterdam – l'UWV encaisse les cotisations des salariés et des employeurs et est chargé d'ouvrir les droits des chômeurs et des personnes invalides. L'UWV gère l'ensemble des régimes d'assurance chômage pour les salariés : l'assurance chômage regroupe à peu près 300 000 personnes en 2006, l'assurance maladie et invalidité inclut 900 000 personnes³⁷⁶.

b) les agences locales pour l'emploi – « UWV WERKbedrijf branch »³⁷⁷

Les « UWV WERKbedrijf branch » sont des guichets uniques d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi. Ces centres sont chargés de l'enregistrement des demandes d'emploi, de la collecte des offres des employeurs et de l'accompagnement des chômeurs considérés comme autonomes dans leur recherche d'un travail. Les agences sont des guichets uniques, accueillant toutes les personnes sans emploi qui demandent une prestation, quelle qu'en soit la raison (licenciement, handicap, exclusion, ...). Ils prennent en charge la constitution des dossiers de demande d'allocation, la mise en relation des offreurs et des demandeurs d'emploi, l'information des publics. Après le premier entretien, le dossier du demandeur d'emploi est transmis à l'organisme compétent pour le suivi et la réintégration du

³⁷⁴ En hollandais : *Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen* (en français : Organisme de gestion des assurances sociales).

³⁷⁵ Source : Site Internet du SZW.

³⁷⁶ Valeurs pour 2006. Voir : Tergeist, P. « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom ». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°42, décembre 2006.

³⁷⁷ Les « UWV WERKbedrijf branch » s'appelaient CWI, « centres pour les revenus et l'emploi » avant 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les CWI sont intégrés dans l'UWV et sont dorénavant appelés « UWV WERKbedrijf branch ».

bénéficiaire – soit l'organisme de gestion des assurances sociales des salariés (UWV), soit les municipalités si la personne relève des prestations d'assistance et exige des services de formation et de placement renforcés.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, les agences pour l'emploi effectuent une tâche de « phasage » ou de « profilage » du demandeur d'emploi³⁷⁸ : dès la première inscription, le demandeur d'emploi est soumis à un questionnaire, le « *chance-meter* » (*Kansmeter*), qui permet de le positionner par rapport au marché du travail et d'évaluer son « employabilité ». Grâce à une liste de critères, le Conseiller du CWI détermine la situation du demandeur d'emploi, son profil professionnel et sa capacité à chercher un emploi de manière autonome³⁷⁹. Le demandeur d'emploi est ensuite placé dans une catégorie, en fonction de sa chance de trouver un emploi dans un intervalle donné – dans les 6 mois, en moins d'un an, etc. C'est en fonction de ce profilage que l'accompagnement est confié soit aux agences « UWV WERKbedrijf » pour ceux qui sont les moins éloignés du marché du travail, soit aux institutions versant les allocations : vers l'UWV pour ceux qui relèvent de l'assurance chômage et de l'assurance maladie, vers les municipalités pour ceux qui relèvent de l'assistance sociale³⁸⁰. Avec le nouveau système de guidage « *AB Routing* » mis en place en 2006, les paramètres du profilage ont été corrigés et le nombre de catégories réduit de quatre à deux³⁸¹ – l'un d'autonomie, l'autre d'accompagnement social – afin de limiter les mauvaises évaluations et les erreurs d'orientations, estimées à un tiers des bénéficiaires dans l'ancien système de « *Kansmeter* »³⁸².

c) les communes

Les communes sont chargées de l'aide sociale et sont responsables à la fois du versement des allocations et de la réintégration professionnelle des allocataires les plus éloignés du marché du travail et des personnes sans emploi qui ne reçoivent aucune allocation. Le rôle et la responsabilité des communes ont été fortement renforcés par la loi WWB de 2004 : c'est cette « loi sur le travail et l'assistance » (Work and Social Assistance

³⁷⁸ Herbillon, J. « Le « profiling » des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas ». *Travail et Emploi*, n° 99, Juillet 2004, p. 7-25.

³⁷⁹ Méda D., Minault B. « La sécurisation des trajectoires professionnelles ». Documents d'étude de la DARES, n° 107, octobre 2005.

³⁸⁰ Tergeist P., Grubb D. « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom ». OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 42, décembre 2006.

³⁸¹ Debauche E., Georges N. « Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ? » Document de travail du Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 91, août 2007.

³⁸² Georges N. « Profiler les chômeurs ? ». *Connaissance de l'emploi*, n° 44, Juillet 2007.

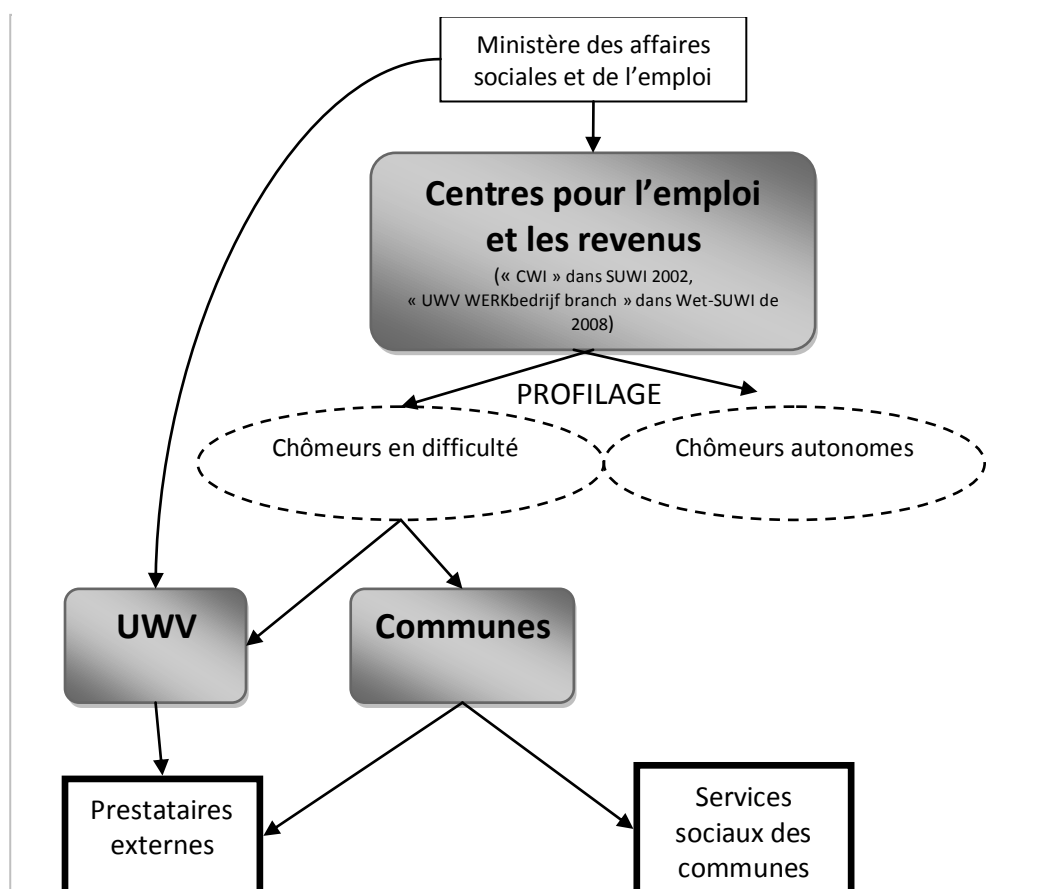
Act, WWB) que nous allons présenter plus amplement et prendre comme objet d'étude comparative par la suite.

d) le rôle des prestataires de service

Les instances versant les allocations (l'UWV pour les allocataires de l'assurance chômage ou de l'invalidité, les communes pour ceux du revenu minimum ou pour les demandeurs d'emploi sans prestation) sont chargées, pour les chômeurs éloignés du marché du travail, de mettre en œuvre des plans de réintégration en passant des contrats avec des prestataires externes. Les communes et l'UWV sont les interlocuteurs des demandeurs d'emploi, avec lesquels ils définissent un projet de réintégration professionnelle, chaque demandeur d'emploi étant suivi par un référent unique (« *case manager* »). L'UWV et les communes externalisent les services de réintégration professionnelle, en passant des marchés avec des opérateurs extérieurs.

Pour résumer, l'équilibre institutionnel du système d'assurance chômage tel qu'établi par la loi SUWI peut être représenté graphiquement ainsi :

Figure 6 : Système institutionnel de gestion du chômage aux Pays-Bas.



Adapté de : Delarue, V. « Politiques et institutions néerlandais d'aide au retour à l'emploi ». Les Papiers du CERC, n° 2005 – 03, décembre 2005, p.8.

2.1.2. Prestations de compensation de l'inactivité aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la problématique de l'indemnisation chômage est directement rattachée à celle, plus large, de la protection sociale – le système de protection social étant à la fois de tradition bismarchienne et beveridgienne :

Dès la fin des années soixante, une large palette de revenus de remplacement a été mise en place, articulée aux salaires ou au salaire minimum, comportant notamment une allocation d'assistance, financée par l'impôt, de type « filet de sécurité », et prenant le relais des dispositifs assurantiels du chômage et de l'invalidité, dans les cas de fin de droits ou d'inéligibilité comme dans les cas d'inactivité sans revenus³⁸³.

³⁸³ Wierink, M. « Pays-Bas. Assurance chômage : un vent de réformes permanent ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008, p.64.

Pour simplifier l'analyse, nous allons présenter les différents systèmes de manière distincte : d'abord l'assurance chômage, puis le système d'invalidité et enfin le système d'assistance.

L'assurance chômage aux Pays-Bas

Jusqu'en 2005, le système hollandais d'assurance chômage était particulièrement généreux³⁸⁴ : la durée d'indemnisation pouvait aller jusqu'à 5 ans, en fonction du passé professionnel³⁸⁵. La notion d'« ancienneté professionnelle » est conçue de manière particulièrement élargie puisque l'âge participe à la détermination de ce qui est appelé le « passé professionnel fictif » : pour calculer le « passé professionnel fictif », on ajoute aux années validées comme ouvrées dans les cinq dernières années le nombre d'années obtenu en soustrayant 23 ans de l'âge du salarié. Ainsi, pour une personne de 43 ans, les droits potentiels seront calculés pour une ancienneté de $43-23=20$ ans. Ce système est généreux dans la mesure où les droits à prestations s'élèvent automatiquement avec l'âge – et ce quel que soit le nombre d'années effectivement travaillées.

Depuis 1996, les « emplois convenables » étaient définis en fonction de l'emploi précédemment occupé par le chômeur, son expérience professionnelle, sa formation, la rémunération et le temps de trajet ; tous les six mois était considéré comme acceptable tout emploi d'un niveau immédiatement inférieur. Depuis le 1^{er} juillet 2008, ces règles ont été durcies considérablement – ce que nous étudierons dans la partie consacrée aux réformes de l'assurance chômage dans les années 2000.

Enfin, le montant des allocations chômage dépend du dernier salaire perçu et de la durée hors emploi : les deux premiers mois de chômage donnent droit à une allocation correspondant à 75% du dernier salaire, pour un montant maximal de 186,65 euros par jour en 2010 ; les mois suivants, le montant est fixé à 70% de l'ancien salaire³⁸⁶. Le système d'assurance chômage est de type plutôt Bismarckien – financé principalement par des

³⁸⁴ Sur la générosité traditionnelle du système de compensation du chômage aux Pays-Bas depuis les années 1980 et jusqu'au début des années 2000 – générosité relative, évaluée en comparaison internationale –, voir : Becker, U. « Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective ». *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n°3, 2000, p. 219-239.

³⁸⁵ Une réforme menée en 2005 a modifié la durée d'indemnisation – limitée dorénavant à 38 mois : Van Gerven, M. « The Winners and Losers of Unemployment Protection Reforms. Changing Rights and Conditions in the UK, the Netherlands and Finland in 1980-2006 ». in Koistinen P., Mósesdóttir L., Serrano Pascual A. *Emerging Systems of Work and Welfare*. Bruxelles : PIE Peter Lang, 2009, p. 95-114 ; Wierink, M. « Pays-Bas. Pourquoi on ne parle pas (encore) de précarité ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre 2005.

³⁸⁶ Ministry of Social Affairs and Employment. A short survey of Social Security in the Netherlands. January 2010.

cotisations sociales, patronales et salariales ; l'Etat finance en partie le régime, mais il n'intervient qu'à hauteur de 15% des besoins de financement (voir Tableau ci-dessous).

Tableau 17 : Sources de financement de l'assurance chômage

ItemLabel	ItemDetail	2008
Financement du budget de l'UWV (millions d'euros)	(incluant ceux de la CWI) en 2008	
Cotisations sociales des travailleurs et des employeurs		18.188,00
Cotisations du gouvernement		3.107,00
Autres sources		969,00
Total des recettes		22.264,00

Source: pesmonitor.eu

Le système d'invalidité hollandais

Le système d'invalidité joue un rôle important de prise en charge de dernier recours des personnes au chômage aux Pays-Bas³⁸⁷. Créé en 1967 pour assurer des ressources aux personnes dans l'incapacité de travailler, le régime a accueilli très rapidement un grand nombre de bénéficiaires, du fait d'une ouverture assez large : les personnes devenant inadaptées à l'emploi à cause de l'évolution technologique ou des mutations du marché du travail pouvaient être prises en charge par le régime. Plus favorable que l'assurance-chômage (80 % du dernier salaire jusqu'à la retraite), le régime d'invalidité a largement servi à absorber les crises de l'emploi aux Pays-Bas jusque dans les années quatre-vingt-dix³⁸⁸. Il a été réformé en 2006, et renommé à cette occasion « Loi sur le travail et le revenu en fonction de la capacité de travail » (en hollandais : *Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen*, WIA).

L'assistance : du Bijstand au WWB

Du côté de l'assistance, le *Bijstand*, revenu minimum universel financé par l'impôt, est destiné aux personnes sans emploi ou sans ressources de plus de 18 ans. Créé en 1963 pour remplacer l'ancienne loi des pauvres de 1912, son montant n'a été fixé qu'en 1972 : il devait assurer aux ménages pauvres un niveau de vie convenable étalonné sur le salaire minimum – lui-même créée en 1969. En 2007, la prestation de WWB s'établissait à 623 euros

³⁸⁷ Van Oorschot W., Boos C. « The battle against numbers: Disability policies in the Netherlands ». in Van Oorschot W., Hvinden B. (dir.). *Disability policies in European countries*. Den Haag : Kluwer Law International, 2001, p. 343-361.

³⁸⁸ Wierink, M. « Les réformes de structure insuffisantes à régler le problème de l'invalidité ». *Chronique Internationale de l'IRES*, n°57, mars 1999.

pour une personne seule aux Pays-Bas³⁸⁹. Le système de revenu minimum universel a été fortement réformé en 2004 par le « Work and Social Assistance Act » (en Hollandais : Wet Werk en Bijstand, WWB). C'est cette réforme d'« activation » du revenu minimum hollandais que nous étudierons plus en détail et que nous comparerons aux réformes françaises et espagnoles par la suite.

2.1.3 Une histoire de l'emploi hollandais depuis les années 1980

La situation du marché de l'emploi hollandais à la fin de la décennie 2000 peut paraître enviable pour les décideurs politiques des pays voisins. Le taux de chômage hollandais est le plus faible d'Europe en 2009, avec 3,5%³⁹⁰. Cette bonne situation de l'emploi est durable puisque le taux de chômage n'a jamais dépassé la barre des 5% en quinze ans aux Pays-Bas. Depuis 1996, les taux de chômeurs hollandais sont les plus bas d'Europe et parmi les plus bas du monde, seulement concurrencés par ceux de la Norvège depuis le milieu des années 2000³⁹¹.

2.1.3.1. Politiques de l'emploi hollandaises dans le dernier quart de siècle

Les bonnes performances ont conduit les chercheurs à s'interroger sur les raisons de ce qu'on appelle parfois le « *miracle polder* »³⁹². A la fin des années 1990, de Beer et Luttikhuisen écrivaient ainsi : « *le 'miracle' est d'autant plus remarquable qu'il y a à peine dix ou quinze ans le modèle néerlandais était tenu pour l'exemple même de la faillite* »³⁹³. En effet, si le taux de chômage néerlandais s'est stabilisé en dessous des 5% depuis 1996, ces bons résultats font suite à des décennies 1970 et 1980 particulièrement difficiles. Entre 1970 et 1976, le taux de chômage hollandais est passé de 1% à 6,2%. Après une courte période de stabilisation entre 1977 et 1980, le taux de chômage est remonté jusqu'à des niveaux jamais

³⁸⁹ Source : SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 2009.

³⁹⁰ Source : OCDE.

³⁹¹ Depuis 2004, la Norvège a un taux de chômage très légèrement inférieur à celui des Pays-Bas : 4,3% contre 4,6% en 2004, 2,5% contre 3,2% en 2007. Si l'on élargit la focale à l'échelle du monde, dans les années 2000 seule la Corée du sud connaît des taux aussi bas que ceux des Pays-Bas. Source : OCDE.

³⁹² Visser J., Hemerijck A. « *A Dutch Miracle' Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam : Amsterdam University Press, 1998 ; Nickell S., Van Ours J. « The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment miracle? ». *Economic Policy*, vol. 15, n°30, 2000, p.135-180 ; Auer P. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Genève : ILO publications, 2000.

³⁹³ De Beer P., Luttikhuisen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? ». in Barbier J.-C., Gauthier J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 113-133.

atteints, pour finir à 9,2% en 1983³⁹⁴. Comment expliquer ces différences de performances à travers le temps ? Les politiques publiques ont-elles changé de manière tellement significative qu'elles auraient permis un retournement complet de situation en quelques années ? De Beer et Luttikhuizen se posent la question et y répondent sans équivoque : « *Le système a-t-il tant changé depuis cette époque ? La réponse est claire et nette : 'non !' »*³⁹⁵. D'après les deux chercheurs, ce sont les spécificités anciennes du « modèle néerlandais », critiquées comme inefficaces dans les années 1970 et 1980, qui se sont avérées favorables à l'emploi dans les deux décennies suivantes.

Plusieurs facteurs ont soutenu la croissance des emplois dans les années 1980 et 1990. La réduction de la durée moyenne du travail est le premier facteur³⁹⁶ : entre 1970 et 1995, la durée moyenne du travail est passée de 43h à 37h par semaine aux Pays-Bas, ce qui a favorisé la création d'emplois. La baisse du temps de travail a été négociée entre patronat et syndicats au cours des « accords de Wassenaar » de 1982, en échange d'un accord sur le gel des salaires³⁹⁷. La réduction du temps de travail devait permettre de partager davantage le volume de travail, alors que la modération salariale aiderait les entrepreneurs à embaucher. Les principales entrées sur le marché du travail dans les années suivantes furent le fait des femmes, qui étaient jusqu'alors largement éloignées de l'emploi³⁹⁸. Souvent embauchées à temps partiel, les épouses ont apporté des compléments de revenus permettant au couple de pallier la limitation des salaires. En 1985, 19,5% des contrats de travail hollandais étaient à temps partiel ; ils étaient 26% à temps partiel en 1987, 30% en 1998 et plus de 36 % en 2008³⁹⁹. Les Pays-Bas ont peu de chômeurs, mais un grand nombre de salariés à temps partiel : la proportion de ces contrats est plus de deux fois plus importante en Hollande que dans le reste de l'Europe – la moyenne européenne se situant en 2008 à 16,7% de contrats à temps partiels⁴⁰⁰. Avec 35,5% en 2006, 36,1% en 2007 et 36,7% en 2008, la Hollande est de loin le pays de l'OCDE qui a la plus forte proportion de personnes travaillant à temps partiel – aux alentours d'un tiers de l'ensemble des contrats signés depuis vingt ans. La Suisse, qui arrive en second, n'a que 25,9% de contrats à temps partiel dans l'emploi total. La grande particularité de l'organisation du travail aux Pays-Bas est donc le partage du travail – la durée

³⁹⁴ Source : OCDE.

³⁹⁵ De Beer P., Luttikhuizen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? ». *op. cit.*, p. 113.

³⁹⁶ Visser, J. « La réduction du temps de travail aux Pays-Bas ». *La revue du CEPII*, n° 83, 2000.

³⁹⁷ IRES. *Les marchés du travail en Europe*. Paris : La Découverte, 2000, p. 79.

³⁹⁸ Siaroff, A. « Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology ». *op. cit.*

³⁹⁹ Source : OCDE.

⁴⁰⁰ Europe à 19 dans les statistiques de l'OCDE.

moyenne du travail hebdomadaire étant une des plus faibles du monde⁴⁰¹. Le système d'accompagnement personnalisé et intense a sans doute lui aussi favorisé le placement rapide des demandeurs d'emplois sur le marché du travail⁴⁰². Toutefois, le taux de chômage officiel ne reflète que très imparfaitement la réalité : d'après de Beer et Luttikhuizen, « *le nombre des personnes recevant des indemnités de chômage est deux fois supérieur au chiffre des chômeurs inscrits* »⁴⁰³. Ne sont notamment pas comptabilisés comme chômeurs les demandeurs d'emploi inscrits en formation, les personnes de plus de 57 ans et les invalides⁴⁰⁴. Le système de protection spécifique pour les invalides prend en charge un nombre important de personnes sans emploi et se substitue de fait à l'assurance chômage. Loin des statistiques officielles indiquant un taux de chômage entre 3 et 5%, de Beer et Luttikhuizen estimaient à la fin des années 1990 que le « taux de chômage élargi » néerlandais se situait autour de 25%⁴⁰⁵. Hormis le partage du travail, la grande spécificité du marché de l'emploi hollandais se situe donc dans la prise en charge des personnes sans emploi par plusieurs régimes fonctionnant en complémentarité : l'assurance chômage, l'invalidité et l'assistance.

2.1.3.2. Les réformes récentes des systèmes d'indemnisation en Hollande

Etant donné la complémentarité des régimes sociaux, les réformes de l'indemnisation de l'invalidité aux Pays-Bas ont des effets sur les personnes sans emploi⁴⁰⁶. Pour limiter le nombre d'entrées dans le système d'invalidité, la voie qui a été choisie en 2006 été de responsabiliser les entreprises quant à la gestion de leurs ressources humaines : c'est ce qu'a mis en place la « Loi sur le travail et le revenu en fonction de la capacité de travail » (WIA). Dans les années 1990 les entreprises utilisaient massivement le système de protection de l'invalidité pour se séparer de leurs salariés les plus âgés⁴⁰⁷. Aujourd'hui, les entreprises peuvent toujours inciter les salariés âgés à se faire porter invalides, mais dorénavant elles sont

⁴⁰¹ Voir la comparaison des durées moyennes du travail présentée *supra*. Sur cette spécificité du partage du travail aux Pays-Bas, voir en particulier : Green-Pedersen C., Van Kersbergen K., Hemerijck A. « Neo-liberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands ». *Journal of European Public Policy*, vol. 8, 2001, p.307-325 ; ainsi que : Duval, G. « Chômage : comment s'en sortir ? ». *op. cit.* p. 9-10.

⁴⁰² Georges N., Grivel N., Méda D. « Case Management Services for Jobseekers International Comparisons : Sweden, the Netherlands and the United Kingdom ». Document de travail du CEE, n°115, mars 2009, 55 p. Disponible en ligne sur : < <http://www.cee-recherche.fr> >

⁴⁰³ De Beer P., Luttikhuizen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? ». *op. cit.*, p. 117.

⁴⁰⁴ Van Oorschot W., Boos C. « The battle against numbers: Disability policies in the Netherlands ». *op. cit.*

⁴⁰⁵ De Beer P., Luttikhuizen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? ». *op. cit.*, p. 118.

⁴⁰⁶ Wierink, M. « Les réformes de structure insuffisantes à régler le problème de l'invalidité ». *Chronique Internationale de l'IRES*, n°57, mars 1999.

⁴⁰⁷ Bovenberg, A.L. « Reforming Social Insurance in The Netherlands ». *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n°3, 2000, p.345-368.

soumises à une contribution financière pour le paiement des prestations de leurs anciens salariés. La réforme semble avoir partiellement réussi à modifier le comportement des employeurs, le pourcentage d'invalides ayant diminué d'un point en deux ans – de 9,69% de la population active en 2004 à 8,65% en 2006⁴⁰⁸. Toutefois, comme nous allons le voir par la suite, ce taux reste encore l'un des plus élevés d'Europe.

Concernant les changements récents de la structure de l'emploi, on constate une tendance à la dualisation du marché du travail avec le développement des contrats atypiques depuis une quinzaine d'années en Hollande. Comme l'écrivent Erhel et Palier :

L'activation a aussi pris la forme du développement de formes d'emploi atypiques par rapport à la norme du contrat de travail à temps plein. Dans le cas des Pays-Bas, cet objectif a été atteint, au moins en partie, par plusieurs voies. Le développement du temps partiel, d'abord, a joué un rôle déterminant. Dans un pays caractérisé par la faiblesse des structures collectives de prise en charge des jeunes enfants, c'est en effet cette forme d'emploi qui a permis l'entrée des femmes sur le marché du travail, mettant ainsi en cause le modèle traditionnel du « *male breadwinner* », où seul l'homme a une activité rémunérée⁴⁰⁹.

Les Pays-Bas ont développé les formes alternatives à la norme d'emploi salariée traditionnelle (qui était le travail à temps plein, masculin et bien rémunéré) afin d'intégrer davantage de personnes sur le marché du travail. Cette « politique de l'emploi spécifique » a permis de sortir un nombre important de personnes du statut du chômage, sans toutefois leur offrir un emploi « typique » : en 1997, 21,1% des emplois sont des contrats d'une durée inférieure à dix heures hebdomadaires⁴¹⁰. Du côté des prestations, les niveaux ont également été revus à la baisse : « *un certain nombre de restrictions ont été apportées dans les prestations versées à des personnes en âge de travailler. Cela a été particulièrement le cas pour les prestations d'invalidité, mais aussi pour les prestations de chômage* »⁴¹¹. Plus que la baisse relative du nombre de personnes invalides, c'est surtout la limitation du niveau des prestations qui a permis une forte réduction du niveau des dépenses invalidité en Hollande : la part des pensions d'invalidité versées aux Pays-Bas est passée entre 1993 et 2001 de 4,6% à 2,7% du PIB (voir graphique ci-dessous).

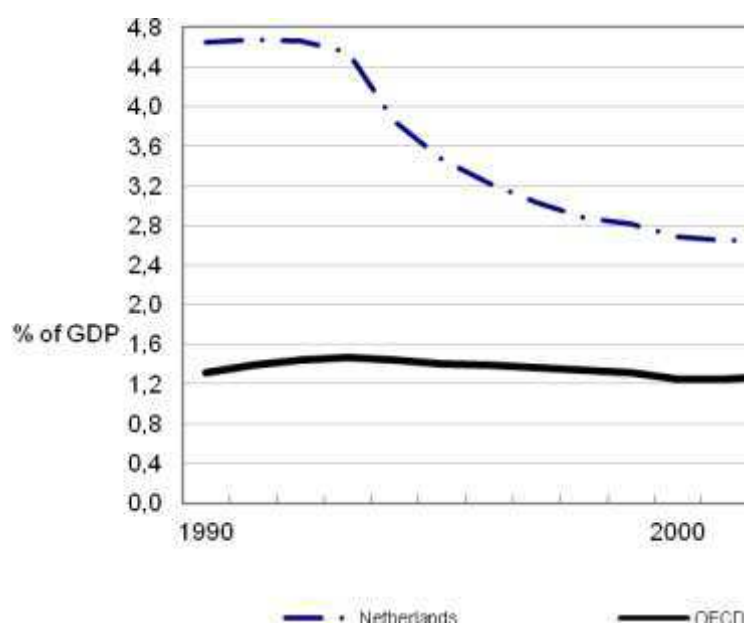
⁴⁰⁸ Source : OCDE.

⁴⁰⁹ Erhel C., Palier B. « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne ». *op. cit.*, p. 20.

⁴¹⁰ Hau M., Narvaiza-Mandon N. *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales*. Paris : Economica, 2009, p. 15.

⁴¹¹ Erhel C., Palier B. « « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne ». *op. cit.*, p. 20. Voir également : Van Gerven, M. « The Winners and Losers of Unemployment Protection Reforms. Changing Rights and Conditions in the UK, the Netherlands and Finland in 1980-2006 ». in Koistinen P., Mósesdóttir L., Serrano Pascual A. *Emerging Systems of Work and Welfare*. Bruxelles : PIE Peter Lang, 2009, p. 95-114.

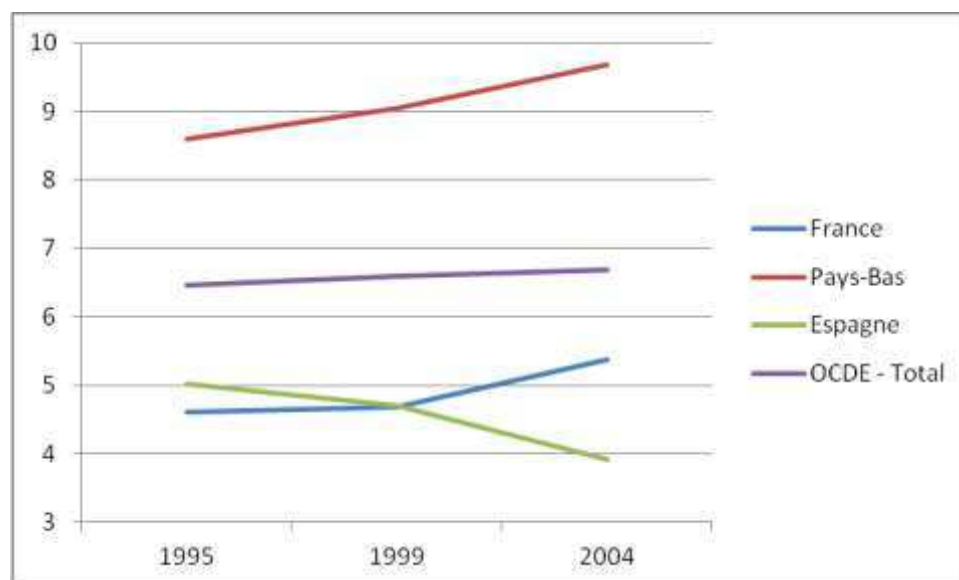
Tableau 18 : Part des pensions invalidité dans le PIB aux Pays-Bas



Source : OCDE

Le changement du mode de calcul et la baisse du niveau des prestations ont conduit à une diminution sensible du coût du régime invalidité dans le PIB en Hollande. Mais si le montant total des prestations invalidité a décru, le nombre de bénéficiaires est resté en fait assez stable sur longue période. Ce qu'on constate sur longue période (1995-2004), c'est une baisse du coût du régime malgré une certaine inertie du nombre de personnes affiliées au régime d'invalidité hollandais (voir figure ci-dessous). Le paradoxe apparent s'explique de la manière suivante : il y a toujours un nombre important de personnes prises en charge dans le régime invalidité hollandais aujourd'hui, mais les réformes ont conduit à une baisse du montant des prestations individuelles. Pour le dire autrement, autant de personnes sont indemnisées mais chaque allocataire perçoit une pension inférieure.

Figure 7 : Part de la population âgée de 20 à 65 ans recevant des prestations d'invalidité : comparaison sur une décennie -1995-2004).



Source : OCDE

En 2004, près de 9,7% des personnes en âge de travailler aux Pays-Bas recevaient une pension d'invalidité – contre 5,4% en France, 3,9% en Espagne et 6,7% dans la moyenne des pays de l'OCDE⁴¹². Aux Pays-Bas, la proportion des invalides dans la population a même augmenté d'un demi-point entre 1995 et 1999, et gonflé plus encore entre 1999 et 2004. On peut affirmer qu'une spécificité durable de la protection sociale aux Pays-Bas – malgré une légère baisse des allocataires après 2006 – est que le régime d'invalidité continue d'y tenir *de facto* le rôle d'un système complémentaire d'indemnisation chômage. Une personne sur dix touchait une prestation d'invalidité au milieu des années 2000 aux Pays-Bas, soit une proportion deux fois plus élevée qu'en France et près de trois fois plus élevée qu'en Espagne. Autant de personnes restent indemnisées par le régime d'invalidité hollandais, mais c'est la générosité des prestations qui a diminué entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000 aux Pays-Bas.

2.1.3.3. « Activation » récente du régime d'assistance hollandais : le WWB de 2004

Outre le système d'invalidité, c'est le régime d'assistance qui a été l'objet d'une réforme majeure dans les années 2000 aux Pays-Bas. En 2004, c'est le *Work and Social Assistance Act* (WWB) qui a remplacé le dispositif d'assistance (*Bijstand*) par un dispositif

⁴¹² Dernières données OCDE disponibles pour les trois pays étudiés.

d'« *assistance et de travail* » (*Werk en Bijstand*). Le WWB a eu pour objectif explicite de limiter le nombre de personnes entrant dans le régime d'assistance (« *limit influx into social assistance* ») et de favoriser les sorties de ce régime (« *promote outflow from social assistance* »⁴¹³). Les municipalités, chargées du paiement des allocations d'assistance et du suivi des allocataires, ont été encouragées par la loi à mettre en œuvre des programmes dits de « *Work First* », par lesquels les allocataires de l'assistance reprennent un travail, touchent un bonus financier et gardent leur allocation d'assistance⁴¹⁴. D'après un employé des services sociaux de la municipalité d'Utrecht, ce dispositif d'incitation financière au travail serait un bon « *enclencheur* » (*a trigger*⁴¹⁵) pour encourager les allocataires de l'assistance à se tourner vers le marché de l'emploi. Le gain financier est-il vraiment un argument efficace pour convaincre les bénéficiaires de l'assistance à retourner au travail ? Pourquoi avoir préféré ce type de dispositif en 2004 ; quels en ont été les objectifs ? C'est ce que nous étudierons plus précisément dans les parties suivantes de la thèse, en prenant cette réforme 2004 de l'assistance hollandaise pour objet d'étude, et en la comparant aux réformes « actives » menées en Espagne et en France.

Conclusion intermédiaire : travail et chômage, le cas hollandais

Les enjeux du marché du travail aux Pays-Bas sont particuliers : le taux de chômage s'établit à un niveau durablement bas depuis 15 ans, grâce notamment au partage du travail, à la faible durée moyenne du temps de travail et à l'étendue des couvertures complémentaires à l'assurance chômage – le régime d'invalidité prenant en charge une partie importante des personnes hors du marché du travail. Depuis le début des années 2000, les réformes des différents régimes (assurance, invalidité, assistance) partagent pourtant des caractéristiques communes : renforcement des exigences de retour à l'emploi des allocataires, contrôles et sanctions plus stricts, dans un mouvement général d'« activation » de la protection sociale. La réforme de l'assistance de 2004 (WWB) a été une réforme exemplaire, en ceci qu'elle a explicitement souhaité diminuer le nombre d'allocataires de l'assistance en les encourageant financièrement à retourner au travail. Les caractéristiques de l'« activation » de la protection sociales aux Pays-Bas et les logiques des réformateurs partagent-elles des

⁴¹³ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.7.

⁴¹⁴ Blommesteijn M., Kruis G., van Geuns R. « Dutch municipalities and the implementation of social assistance: Making social assistance work ». *Local Economy*, vol. 27, n°5, 2012, p.620-628.

⁴¹⁵ Entretien n°26.

points communs avec d'autres réformes en Europe ? C'est ce que nous nous demanderons par la suite, en étudiant précisément une réforme active hollandaise (la réforme de l'assistance de 2004) et en la comparant avec une réforme active en Espagne et en France.

2.2. Structures administratives de gestion du chômage en Espagne

Nous avons présenté le système hollandais de prise en charge des chômeurs. Comment s'organise la lutte contre le chômage, quelles sont les politiques d'indemnisation et leurs effets sociaux dans les autres pays d'étude ? En Espagne, c'est la Loi Générale de la Sécurité Sociale (*Ley General de la Seguridad Social*, LGSS) qui organise le système espagnol de gestion du chômage⁴¹⁶. Il existe plusieurs régimes spéciaux : les travailleurs du secteur agricole bénéficient de règles particulières en matière de cotisations et de base d'indemnisation, et les salariés du secteur maritime relèvent d'une institution spécifique⁴¹⁷. Toutefois, leurs règles d'indemnisation sont proches de celles du régime général⁴¹⁸ : c'est le régime général que nous présentons ici.

2.2.1. Institutions de traitement du chômage en Espagne

L'INEM

Organisme public dépendant du ministère du travail, l'Institut National de l'Emploi (*Instituto Nacional de Empleo*, INEM) est compétent sur les questions d'emploi, de formation, de reconversion et de versement des prestations chômage. Les partenaires sociaux siègent dans les instances dirigeantes de l'INEM et participent à la gestion du dispositif d'indemnisation du chômage. Le système espagnol de gestion du chômage est financé par les cotisations salariales (1/5 du total des cotisations) et patronales (4/5 des cotisations). Le financement est également, pour une part minoritaire, assis sur l'impôt – le montant de la contribution de l'Etat étant révisé tous les ans par le budget général de l'Etat.

⁴¹⁶ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Disponible en ligne sur : < http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-rdl5-2002.html#c1 >

⁴¹⁷ L'*Instituto Social de la Marina*.

⁴¹⁸ Monereo J.-L. *El sistema de protección por desempleo en España*. Madrid : Tirant lo Blanch, 1997; Toharia Cortés, L. « El sistema español de protección por desempleo ». *Papeles de economía española*, n° 72, 1997, p.192-213 ; Bellod Redondo, J. F.; « La Protección a los Desempleados en España ». *Contribuciones a la Economía*, novembre 2011.

Las oficinas de empleo

Les missions de l'INEM sont assurées localement par des services décentralisés : les bureaux locaux de placement (« *oficinas de empleo* ») et les centres de formation (« *centros de formación ocupacional* »). Les « *oficinas de empleo* » sont les interlocutrices des demandeurs d'emploi. Elles sont chargées de leur inscription et de la fourniture des services : offres d'emploi, programmes personnalisés de soutien à la recherche d'emploi et de formation professionnelle.

Les Communautés Autonomes

Les Communautés Autonomes⁴¹⁹ ont des compétences propres en ce qui concerne la gestion du chômage. Depuis 1997, la plupart des Communautés Autonomes sont directement responsables de la gestion des « *oficinas de empleo* » (ressources, organisation...) ⁴²⁰, même si une unité composée de fonctionnaires de l'Etat représente l'INEM et assure la gestion des prestations. Les mesures actives d'aide au retour à l'emploi et la formation des demandeurs d'emplois sont de la responsabilité des Communautés⁴²¹. Surtout, ce sont les Communautés Autonomes qui sont responsables des politiques d'assistance en Espagne : ce sont elles qui fixent les montants des aides, les conditions de perception, les exigences à l'égard des bénéficiaires. C'est parce que les Communautés Autonomes sont entièrement responsables des politiques d'assistance que nous intéresserons particulièrement à leur action dans la suite de notre thèse – et en particulier à l'action de la Catalogne qui est, avec le Pays Basque, la première Communauté Autonome à avoir pris l'initiative de créer un revenu d'assistance en 1990 en Espagne.

⁴¹⁹ Andalousie, Aragon, Asturies, Iles Baléares, Iles Canaries, Cantabrie, Castille-la-Manche, Castilla-Leon, Catalogne, Extremadure, Galice, Madrid, Murcie, Navarre, La Rioja, Valence, Pays Basque, Ceuta et Melilla.

⁴²⁰ Exceptées le Pays basque, Ceuta et Melilla.

⁴²¹ Sacristan F.. « Diseño Actual de las Políticas Activas de Empleo en España ». *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n°9, 2005, p.15-24.

2.2.2. Prestations de compensation de l'inactivité en Espagne

Les personnes au chômage sont couvertes en Espagne par plusieurs types d'allocations : une assurance chômage dont la durée dépend des cotisations, et qui peut aller de 120 jours (quatre mois) à 720 jours (deux ans) ; une prise en charge par un régime secondaire pouvant aller de 3 à 30 mois⁴²². Un dispositif de « bouclage » permet de prendre en charge les chômeurs n'ayant pas suffisamment cotisé pour avoir droit à la prestation contributive. Il existe depuis l'année 2000 un programme dit de « *Renta Activa de Inserción* » (« Revenu Actif d'Insertion ») dont l'objectif est d'encourager les chômeurs de longue durée, et en particulier ceux de plus de 45 ans, à reprendre un emploi. En dernier recours, un dispositif d'assistance géré par les Communautés, la « *Renta Mínima de Inserción* » (« revenu minimum d'insertion »), garantit un niveau de ressources minimum : l'assistance est de la responsabilité des Communautés Autonomes en Espagne.

L'assurance chômage : la « Prestación por desempleo de nivel contributivo »

La « *Prestación por desempleo de nivel contributivo* » est ouverte aux chômeurs âgés de 16 à 65 ans⁴²³. Pour recevoir la prestation, le demandeur d'emploi doit avoir contribué au minimum 360 jours dans les 6 ans précédant l'inscription au chômage. Le montant versé est de 70% du revenu de référence pour une période maximale de 180 jours (6 mois), puis de 60 % pour le reste du temps de versement. Le revenu de référence est calculé en fonction de la moyenne des revenus salariaux perçus sur les 180 derniers jours de cotisation. Le montant de l'allocation est borné par un minimum et un maximum, qui varient en fonction de la composition du foyer. Ainsi, en janvier 2010, l'on pouvait percevoir :

1. 497 € minimum pour une personne sans enfant ; 664,74€ avec un enfant ou plus à charge (enfant de moins de 26 ans).
2. 1087,20€ maximum pour une personne sans enfant ; 1242,52€ si un enfant à charge et 1397,83€ si deux enfants ou plus à charge.

⁴²² Cantó Sánchez O ; Toharia Cortés, L. « Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad ». *Hacienda Pública Española*, 2003, p. 125-156 ; Bellod Redondo, J. F. ; « La Protección a los Desempleados en España ». *Contribuciones a la Economía*, novembre 2011.

⁴²³ Source : Ministère du Travail et de l'immigration. Informations en ligne sur : www.redtrabaja.es.

La durée de perception de l'allocation est calculée en fonction des jours de cotisations au cours des 6 années précédentes, selon l'échelle suivante :

Días de cotización	Días de prestación
de 360 a 539	120
de 540 a 719	180
de 720 a 899	240
de 900 a 1079	300
de 1080 a 1259	360
de 1260 a 1439	420
de 1440 a 1619	480
de 1620 a 1799	540
de 1800 a 1979	600
de 1980 a 2159	660
desde 2160	720

Source: Ministère du travail et de l'immigration espagnol. Prestación por desempleo de nivel contributivo. Ficha explicativa, janvier 2010.

A la fin de la période de versement, une allocation spécifique peut prendre en charge les personnes dont les droits au chômage arrivent à leur terme : le *Subsidio de desempleo por agotamiento de la prestación contributiva*.

Un second temps « quasi assurantiel » de la prise en charge : le « Subsidio de desempleo por agotamiento de la prestación contributiva »

L'« allocation chômage après épuisement de la prestation contributive » est ouverte aux chômeurs inscrits à l'INEM et recherchant activement un emploi, mais dont les droits à l'allocation chômage sont épuisés. L'allocation est destinée uniquement aux chômeurs ayant des enfants à charge⁴²⁴ et dont les ressources de toutes sortes sont inférieures à un plafond – 474,98 € en 2010. En 2010, l'allocation était d'un montant de 426 € par mois. Ce montant est le même pour tous les chômeurs, mais la durée de versement varie de 18 à 30 mois, en fonction de la durée de l'allocation chômage précédemment perçue : une allocation contributive de 4 mois donne droit à 18 mois de prestation complémentaire. Au dessus de 6 mois d'allocation chômage contributive, les droits maximums pour la prestation complémentaire sont de 24 mois pour les personnes âgées de moins de 45 ans, 30 mois pour les plus de 45 ans. Le dispositif est hybride au regard des modèles théoriques d'assistance et d'assurance : assistanciel, il délivre un revenu fixe à tous ses bénéficiaires ; assurantiel, il

⁴²⁴ Après 45 ans, la condition de « charges familiales » ne s'applique plus.

n'est ouvert qu'aux personnes ayant cotisé, et la durée de perception dépend de la durée de cotisation. Le fait que cette allocation soit ouverte aux personnes ayant reçu la prestation contributive en fait, indirectement mais *de facto*, une prestation conditionnée elle aussi à l'exercice antérieur d'une activité salariée – c'est la raison pour laquelle Burgos qualifie ce dispositif de « *revenu assistanciel quasi-contributif* »⁴²⁵. On retrouve ici une caractéristique centrale du système de protection sociale espagnol : un système fragmenté, en « millefeuilles », offrant une couverture sociale peu étendue, à durée limitée et pour des niveaux de prestations faibles⁴²⁶.

Le bouclage du système d'indemnisation du chômage : le « Subsidio de desempleo por perdida del empleo »

Le « *Subsidio de desempleo por perdida del empleo* » s'adresse aux demandeurs d'emploi n'ayant pas cotisé suffisamment longtemps pour avoir droit à l'assurance contributive. Les chômeurs enregistrés qui ont cotisé entre 180 et 359 jours⁴²⁷ et dont les ressources de toutes sortes sont inférieures à 75% du salaire minimum interprofessionnel⁴²⁸ peuvent postuler à l'aide sociale, s'ils n'ont pas quitté leur poste de manière volontaire. La « perte involontaire d'emploi » regroupe une quinzaine de situations dont le licenciement, la fin de contrat temporaire, mais aussi la fin volontaire du contrat de travail dans le cas où l'entreprise délocalise le poste de travail⁴²⁹. La durée de l'allocation, très inférieure à celle de la prestation précédente, est égale au temps de travail : 3 mois de prestation pour 3 mois de travail, 4 mois pour 4 mois... jusqu'à un maximum de 6 mois pour les chômeurs sans enfant et 21 mois pour les chômeurs avec charges familiales. Le montant de l'allocation est identique à celui du « *Subsidio de desempleo por agotamiento de la prestación contributiva* » : 426€ par mois. Toutefois, il faut noter une nouvelle fois la faible couverture et la limitation dans le temps du dispositif : des chômeurs ayant travaillé entre un an et six mois sont indemnisés pendant un an maximum s'ils n'ont pas d'enfant.

⁴²⁵ Burgos, M. « Prestación por desempleo : el subsidio asistencial cuasicontributivo ». *Revista de Treball, Economia i Societat*, n°28, 2003, p. 27-36.

⁴²⁶ Navarro, V. *El subdesarrollo social de España*. Barcelona : Anagrama, 2006.

⁴²⁷ Entre 90 et 179 jours s'ils ont des enfants à charge.

⁴²⁸ Le Salaire minimum interprofessionnel était de 633,30 € par mois en 2010.

⁴²⁹ Pour de plus amples précisions, voir : Ministerio de Trabajo e Inmigración. Subsidio para trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva. Fiche descriptive du Ministère, 2010.

Les dispositifs d'assistance

Les « *Rentas Mínimas de Inserción* » (RMI) sont des dispositifs d'assistance mis en œuvre par les Communautés Autonomes⁴³⁰. Ces dispositifs dont le principe général est de lutter contre la pauvreté par la délivrance d'un revenu minimum, ne sont pas organisés ni définis plus précisément par la législation nationale : « *Autant la création de ces dispositifs que leur configuration concrète, le niveau et le choix du financement, sont du ressort de chaque Communauté Autonome* »⁴³¹. La prestation d'assistance en Espagne relevant de la responsabilité des Communautés, nous avons dû focaliser notre étude comparative des réformes « actives » des dispositifs d'assistance sur une Communauté Autonome en particulier. La Catalogne a été choisie parce qu'elle est une des premières Communautés à avoir mis en place un Revenu Minimum d'Insertion (RMI) dans les années 1990, et parce qu'elle a adopté une importante réforme du dispositif en 2006. En Catalogne, en 2007, la prestation de Renta Mínima de Inserción s'établissait à 385 euros pour une personne seule⁴³². C'est sur ce dispositif d'assistance catalan et sur la réforme menée en 2006 que nous concentrerons notre attention pour l'étude comparative.

2.2.3. Une histoire de l'emploi espagnol depuis les années 1980

Le taux de chômage espagnol a beaucoup évolué depuis l'entrée de l'Espagne en Europe, mais il est toujours resté plus élevé que la moyenne européenne malgré une baisse prononcée dans les années 1990.

2.2.3.1. Politiques de l'emploi espagnoles dans le dernier quart de siècle

Lors de son entrée dans l'Union européenne en 1986, l'Espagne détient le record du taux de chômage le plus élevé d'Europe : 17,5% de chômage d'après l'OCDE (voir graphique ci-dessous).

⁴³⁰ Martín Castro, M. B. « Reformas en el Estado de Bienestar mediterráneo : especial referencia al caso español en la época de crisis ». *op. cit.*, p. 189 ; Selma Penalva, A. « Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas », Communication au XXI^e congrès national du droit du travail et de la sécurité sociale, Barcelona, 2010.

⁴³¹ Selma Penalva, A. « Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas ». *op. cit.* p.8.

⁴³² Source : Site Internet de la Communauté Autonome de Catalogne : <www.gencat.cat>

Tableau 19 : Taux de chômage harmonisé en 1986 (valeurs nationales disponibles)

	Taux de chômage harmonisé, 1986
Australie	7,9
Belgique	10,1
Canada	9,7
Danemark	5
Finlande	6,7
France	9,7
Grèce	6,6
Irlande	16,8
Italie	8,9
Japon	2,8
Luxembourg	2,6
Pays-Bas	7,8
Nouvelle-Zélande	4,2
Norvège	2
Portugal	8,8
Espagne	17,5
Suède	2,7
Royaume-Uni	11,2
États-Unis	7

Source : OCDE

En dépit de l'entrée dans le marché unique, « *ce chômage a fait preuve d'une grande résistance, et n'a pas baissé de façon très significative même après la période de forte croissance de la production et de l'emploi de la seconde moitié des années 1980* »⁴³³. Ce niveau de chômage élevé peut s'expliquer par une spécificité du marché du travail en Espagne : la forte rotation de la main d'œuvre. Les contrats de travail sont de durée très courte, ce qui aboutit à un *turn-over* important de la main d'œuvre espagnole, et donc à des flux importants de demandeurs d'emplois : « *De fait, la durée moyenne des contrats enregistrés par l'INEM est d'environ un mois, ce qui signifie que les entreprises disposent [...] d'une flexibilité presque totale pour ajuster leurs besoins en main d'œuvre* »⁴³⁴. Cette « culture du travail temporaire » en Espagne a été alimentée par une série de mesures prises dans les années 1980 visant à flexibiliser le marché de l'emploi⁴³⁵. Une pluralité de nouvelles formes de contrats de travail a vu le jour, moins protégés que les contrats à durée

⁴³³ Toharia, L. « La politique de l'emploi en Espagne ». in Barbier J.-C. Gautié J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 93-112.

⁴³⁴ Gonzales Gonzales, A. « Modelo Productivo y mercado de trabajo ». *Economía española y protección social*, n°2, 2010.

⁴³⁵ Toharia, L. *La politique de l'emploi en Espagne. op. cit.*, p. 110.

indéterminée : il s'agit des contrats temporaires, « ordinaires » ou de « promotion de l'emploi ». L'intérêt des employeurs pour ces nouvelles formes contractuelles plus souples a abouti à l'établissement d'un marché secondaire et « instable » du travail⁴³⁶. Les statistiques de l'OCDE montrent en effet que les emplois temporaires représentaient dans les années 2000 plus de 30% de l'emploi total en Espagne, la moyenne européenne se situant autour de 14% dans les années 2000⁴³⁷. Malgré une volonté politique affichée par le gouvernement Zapatero pour rééquilibrer le marché de l'emploi tout récemment (« *reforma laboral* » de l'automne 2010), on peut dire que le marché du travail espagnol est, pour reprendre les termes de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales, en « *dérégulation constante depuis 1984* »⁴³⁸.

2.2.3.2. Les réformes récentes des systèmes d'indemnisation en Espagne

Les politiques de l'emploi espagnoles ont connu une libéralisation marquée dans les années 1990⁴³⁹. Après sa victoire aux législatives de 1993, le gouvernement Aznar a réduit fortement la dépense publique – passant de 47,2% du PIB en 1995 à 43,8% en 2004. En 1997, le gouvernement a obtenu des syndicats qu'ils signent l'« Accord Interconfédéral pour la Stabilité de l'Emploi » donnant naissance à des contrats à durée indéterminée sans indemnité de licenciement et réduisant fortement les coûts de licenciement pour les contrats à durée indéterminée. Les charges sociales et fiscales des entreprises ont été réduites, ce qui a soutenu les créations d'emploi : 7 millions de postes ont été créés entre 1996 et 2004. Toutefois, les nouveaux emplois ont été largement fondés sur des contrats à durée déterminée : en 1996, 95% des huit millions de contrats de travail signés dans l'année étaient des contrats temporaires ; dans 65% des cas, la durée des contrats signés n'a pas excédé trois mois⁴⁴⁰. La part des contrats temporaires dans l'emploi total espagnol a ainsi doublé en vingt ans, passant

⁴³⁶ García Díaz, M. A. « Protección social en España ». Rapport pour l'OIT, présenté au séminaire régional de l'OIT à Sao Paulo, septembre 2002.

⁴³⁷ Source : OCDE. Statistiques disponibles en ligne sur :

<<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEILABOUR&Lang=fr>>

⁴³⁸ IRES. *Les marchés du travail en Europe. op. cit.*, p. 87.

⁴³⁹ Hau M., Narvaiza-Mandon N. *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales*. Paris : Economica, 2009, p. 48.

⁴⁴⁰ IRES. *Les marchés du travail en Europe. op. cit.*, p. 86.

de 15% en 1987 à 30% dans les années 2000⁴⁴¹. Conséquence de la flexibilisation et de la dualisation du marché du travail, le salaire réel a stagné en Espagne à partir de 1995⁴⁴².

Le lien entre protection sociale et emploi a été renforcé à plusieurs reprises dans les années 2000. Concernant l'indemnisation du chômage, le Programme National d'Action pour l'Emploi adopté en avril 1998 par le gouvernement espagnol a prévu un accroissement des « *dépenses actives* » au détriment des « *dépenses passives* »⁴⁴³. Au début de son deuxième mandat, le gouvernement de José María Aznar a rendu plus strictes les conditions d'accès aux allocations chômage, afin de « *pousser les chômeurs à accepter les offres d'emploi* »⁴⁴⁴. Les allocations seraient dorénavant supprimées si trois offres d'emploi « adéquates » – c'est-à-dire situées à 50km maximum du domicile – sont refusées par le demandeur d'emploi. Cette disposition a été conservée en dépit d'une grève générale en 2002. Le changement de majorité en 2004 ne semble pas avoir marqué de rupture en ce qui concerne le modèle économique et les politiques de l'emploi en Espagne. D'après Hau et Narvaiza-Mandon: « *La victoire du socialiste José Luis Zapatero en 2004 ne remettra pas en question les grandes orientations libérales prises par José María Aznar* »⁴⁴⁵. A l'automne 2010 et au printemps 2011, alors que le deuxième gouvernement de José Luis Zapatero a été confronté au taux de chômage le plus élevé depuis le retour de la démocratie en Espagne (23% de taux de chômage en septembre 2010, 40% de taux de chômage chez les jeunes), il a mené deux amples réformes du marché du travail : une première (septembre 2010) libéralisant les conditions d'embauche et de licenciement et durcissant les obligations des demandeurs d'emplois ; une deuxième, en février 2011, sur les politiques actives de l'emploi⁴⁴⁶. La première réforme a abouti à la généralisation du « *contrat de développement de l'emploi* », qui permet aux entreprises de licencier les titulaires de ce type de contrat avec une indemnisation de seulement 33 jours (la

⁴⁴¹ Source : OCDE.

⁴⁴² MISEP. La politique de l'emploi en Espagne. Rapport d'information de base sur les institutions, les procédures et les mesures de la politique de l'emploi. 2001. Disponible en ligne sur : < http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/e_f/bir_es2002.pdf >

⁴⁴³ Toharia, L. *La politique de l'emploi en Espagne. op. cit.*, p. 101.

⁴⁴⁴ Hau M., Narvaiza-Mandon N. *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales. op. cit.*, p. 49. Sur les politiques « actives » adoptées par le gouvernement Aznar au début des années 2000, nous renvoyons à : Alujas Ruiz, J. A. *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Madrid : CES, 2003.

⁴⁴⁵ Hau M., Narvaiza-Mandon N. *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales. loc. cit.*

⁴⁴⁶ Bellod Redondo, J. « La reforma laboral en España, contenido y expectativas ». *Contribuciones a la Economía*, avril 2012 ; Conde Ruiz J. I., Felgueroso Fernández F., García Pérez J. I. « Reforma laboral 2010 : una primera evaluación y propuestas de mejora ». *Revista de economía aplicada*, vol. 19, n° 57, 2011, p.147-182 ; Gómez F. G., Manzanares M. J. D., García-Navas B. O. (dir.). *La formación permanente en España*. Albacete : APC-Universidad de Castilla la Mancha, 2012 ; González Cobaleda, E. « Los contratos formativos a la luz de las nuevas reformas laborales ». *Revista de Estudios Jurídicos*, n°11, 2011.

durée d'indemnisation est de 45 jours pour les contrats fixes « réguliers »⁴⁴⁷. Ce type de contrat, censé rassurer les entrepreneurs et les inciter à embaucher parce qu'ils savent qu'ils pourront licencier plus facilement, était réservé aux plus de 45 ans jusqu'alors⁴⁴⁸ : depuis la réforme de septembre 2010, les chômeurs de 31 à 45 ans peuvent également être embauchés sur ce type de contrat⁴⁴⁹. Si l'entreprise est en difficulté financière, cette durée d'indemnisation peut être encore abaissée et ramenée à 20 jours seulement. La réforme de 2010 a également facilité le licenciement pour faute individuelle : le taux d'absentéisme total du personnel autorisant l'entreprise à licencier des salariés pour « cause objective individuelle » a été abaissé de 5% à 2,5%⁴⁵⁰. Enfin, le droit du travail a été assoupli pour les entreprises – les dérogations à l'application des conventions collectives étant étendues.

Concernant les demandeurs d'emploi, le ministère du travail a fait savoir que les obligations des chômeurs devraient être contrôlées de manière plus stricte et que les sanctions devaient être durcies : « *dans le cas où l'on n'accepte pas une formation, que l'on ne veut pas participer à des itinéraires de travail ou que l'on refuse les offres du service public de l'emploi, ce pourrait être effectivement l'objet du retrait de la prestation* » a affirmé le ministre du travail Celestino Corbacho⁴⁵¹. Si cette possibilité de radiation des listes de l'INEM existait déjà avant la réforme, la volonté du gouvernement était de la voir appliquée plus strictement : au printemps 2010, le gouvernement annonçait son intention de sanctionner les chômeurs qui n'acceptaient pas une formation dès leur premier jour de chômage⁴⁵². L'opposition des syndicats et les discussions au Sénat ont finalement abouti à un compromis sur le durcissement des sanctions, en instaurant un intervalle de 30 jours entre la perception des indemnités chômage et le moment de formation obligatoire⁴⁵³ : en passant de 100 jours à 30 jours, le délai à partir duquel un chômeur peut être radié pour cause de manquement à la recherche active d'emploi a été divisé par trois. Ces dispositions à l'égard des chômeurs ont été complétées par les mesures adoptées en février 2011 concernant les « politiques actives de

⁴⁴⁷ El Mundo. « Así queda la reforma laboral: despido más barato y mayor control a los parados ». 10 septembre 2010.

⁴⁴⁸ El País. « Cronología de las reformas laborales en España ». 15 juin 2010.

⁴⁴⁹ Le « *Contrato de fomento del empleo* » avait été créé en 1977. Originellement, il s'adressait aux travailleurs en situation de handicap et introduisait des facilités administratives pour les entreprises sur les conditions de clôture du contrat et de licenciement. Voir : Fernández, F. « Las medidas de fomento de la contratación indefinida ». *Revista jurídica galega*, n°42, 2004, p. 75-94.

⁴⁵⁰ Est considérée comme « cause objective individuelle » de licenciement un taux d'absentéisme de 25% des heures normalement travaillées pendant deux mois consécutifs, ou de 20% pendant quatre mois discontinus d'une même année. Pour pouvoir se séparer du salarié coupable d'absentéisme, l'entreprise doit toutefois subir un taux d'absentéisme total de l'ensemble de son personnel : c'est ce taux qui a été abaissé de 5% à 2,5%.

⁴⁵¹ Cité dans : El País. « El Gobierno endurece los requisitos para beneficiarse de los 420 euros ». 21 août 2010.

⁴⁵² El País. « El Gobierno aprueba hoy la reforma laboral sin garantías para convalidarla ». 16 juin 2010.

⁴⁵³ El País. « El PSOE matiza la sanción a los parados que no acepten cursos ». 22 août 2010.

l'emploi », et qui ont imposé aux chômeurs la participation active à de nouvelles actions de formation à travers la mise en place d'un « *itinéraire individualisé et personnalisé d'emploi* »⁴⁵⁴. Les deux principaux syndicats espagnols (UGT et CCOO) et les groupes parlementaires non socialistes (l'opposition conservatrice du Parti Populaire, mais aussi le groupe de gauche non socialiste *Izquierda Unidad* et les partis régionalistes représentés à l'Assemblée) se sont opposés à la « *reforma laboral* » en accusant le gouvernement de « *maquiller les chiffres du chômage* »⁴⁵⁵, d'encourager les « *entreprises à licencier* » et de « *durcir le contrôle sur les chômeurs* »⁴⁵⁶. La réforme du marché du travail a suscité une opposition publique telle qu'elle a donné lieu à une journée de grève générale au mois de septembre 2011 – ce qui n'était pas arrivé en Espagne depuis la présidence Aznar.

2.2.3.3. « Activation » récente du régime d'assistance espagnol: la réforme 2006 de la « RMI » catalane

En Espagne, les revenus minimaux ne sont pas de la responsabilité de l'Etat mais des Communautés Autonomes : ce sont les Communautés qui, dans les années 1990, se sont inspirées des pratiques de leurs voisins européens pour mettre en place des dispositifs d'assistance, sans supervision étatique⁴⁵⁷. La Catalogne, première Communauté Autonome à avoir mis en place une « *Renta Mínima de Inserción* » en 1990⁴⁵⁸, a réformé fortement son dispositif en 2006. Un décret adopté en octobre 2006 a ainsi abouti à la création d'une « *ayuda complementaria de inserción laboral* » visant à accélérer le retour au travail des allocataires de l'assistance⁴⁵⁹. Depuis cette réforme, l'allocataire de l'assistance qui reprend un emploi peut cumuler son salaire avec une fraction de son ancienne allocation d'assistance. Souhaitant inciter financièrement les bénéficiaires du minimum social à reprendre un emploi, la révision du minimum social catalan est-elle comparable à la réforme de l'assistance menée aux Pays-Bas en 2004 ? Est-ce une réforme « active » au sens où l'entendent les réformateurs hollandais qui ont créé le WWB : donner la priorité à l'insertion dans le travail et inciter les allocataires à travailler ? Les réformes françaises de l'assistance sont-elles comparables avec

⁴⁵⁴ El País. « Claves del acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral ». 1^{er} février 2011.

⁴⁵⁵ El País. « Toxo acusa al Gobierno de maquillar los datos del paro ». El País, 24 août 2010.

⁴⁵⁶ El Mundo. « « Así queda la reforma laboral: despido más barato y mayor control a los parados ». 10 septembre 2010.

⁴⁵⁷ Ballart X., Riba C., Blasco J. « The effectiveness of minimum income protection in Catalonia: The role of individual and institutional factors ». Rapport au gouvernement catalan, mars 2010.

⁴⁵⁸ En même temps que le Pays-Basque.

⁴⁵⁹ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

le WWB hollandais et la réforme catalane ? C'est toute la question que nous allons traiter dans la suite de notre thèse.

Conclusion intermédiaire : travail et chômage, le cas espagnol

Les problèmes d'emploi et de chômage en Espagne n'ont pas les mêmes configurations que ce qu'on peut rencontrer aux Pays-Bas (que nous avons déjà présentés) et en France (ce que nous allons voir par la suite). Afin d'inciter les entrepreneurs à embaucher davantage, le marché du travail espagnol a été flexibilisé de manière continue depuis le début des années 1990 et jusqu'à la toute récente « reforma laboral » de septembre 2010. Lorsqu'elle était associée à la bonne conjoncture économique, la flexibilisation a favorisé le développement des contrats à durée limitée ayant des conditions de licenciement souples, qui sont devenus les contrats « types » en Espagne – la majorité des embauches depuis 1996 se faisant sur des contrats précaires. Mais face au changement de la conjoncture économique, la faible protection contractuelle s'est retournée contre le marché du travail espagnol⁴⁶⁰ : les destructions d'emploi ont été rapides et nombreuses, au point que le taux de chômage a été multiplié par 2,5 dans les 24 derniers mois. Dans les années 2000, l'enjeu du chômage en Espagne était sans commune mesure avec ce qu'il était aux Pays-Bas – l'écart de taux de chômage entre les deux pays allant de 1 à 5 à la fin des années 2000. Concernant les systèmes de protection sociale, là aussi les enjeux étaient très différents : en Espagne, la protection sociale peut difficilement être considérée comme « désincitative » ou trop « généreuse », étant donné la faiblesse de la couverture sociale, le niveau limité des prestations, la segmentation des protections et leur caractère non universel – les « *subsídios* » étant ciblées en fonction du type de famille et de l'âge du chômeur. Concernant le marché du travail, le problème espagnol n'est pas le risque de pénurie de main d'œuvre mais le « trop-plein » – le taux de chômage n'ayant jamais descendu sous la barre des 8% depuis l'entrée de l'Espagne dans l'UE.

Malgré cette différence des enjeux sociaux et de marchés du travail entre les deux pays, on constate dans les années 2000 en Espagne comme aux Pays-Bas la généralisation de réformes « actives » visant à rendre les conditions de l'assurance chômage moins avantageuses, les recherches d'emplois plus contrôlées et les sanctions administratives et financières plus strictes en cas de manquement à la recherche « active » d'un emploi. Parallèlement aux sanctions en cas de manquement, de nouvelles incitations financières sont distribuées pour les personnes sans emploi qui retournent vers le marché du travail : cela a été

⁴⁶⁰ Gonzales Gonzales, A. « Modelo Productivo y mercado de trabajo ». *op. cit.*

l'objet d'une réforme importante du dispositif d'assistance en Catalogne en 2006. Les objectifs des réformes de cette réforme « active » de l'assistance étaient-ils les mêmes que pour la réforme du WWB aux Pays-Bas ? Pourquoi les réformateurs ont-ils souhaité « activer » leur régime d'assistance dans deux cas et deux situations socioéconomiques distinctes ? C'est la question que nous nous poserons après avoir constaté qu'en France aussi, des réformes « actives » ont changé les structures de la protection sociale dans les années 2000.

2.3. Structures administratives de gestion du chômage en France

2.3.1. Institutions de traitement du chômage en France

Le traitement du chômage en France est divisé en deux grands régimes : le régime d'assurance pris en charge par les organismes centraux que sont l'ASSEDIC et l'ANPE – regroupés en 2008 dans la structure unique de « Pôle Emploi » – et financés par les partenaires sociaux à travers l'UNEDIC ; le régime d'assistance (RMI puis RSA) régulé par des législations étatiques, mais dont la gestion et la mise en œuvre sont décentralisées au niveau des Conseils Généraux.

L'UNEDIC gère le financement de l'assurance chômage

L'UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce) a été créée en 1958. C'est un organisme relevant du statut des associations (loi française de 1901) dont le rôle est de gérer les comptes de l'assurance chômage. Ce sont les partenaires sociaux (représentants des syndicats patronaux et salariaux) qui gèrent les comptes de l'assurance chômage à travers l'UNEDIC. Les sources de financement sont les cotisations sociales, recouvrées pour le compte de l'UNEDIC par l'URSSAF (qui dépend du ministère des affaires sociales). Les règles d'indemnisation (que ce soit les conditions d'ouverture de droits, le montant ou la durée de perception des allocations) sont négociées entre les partenaires sociaux et le gouvernement⁴⁶¹ : si les partenaires sociaux sont théoriquement responsables des « conventions » qu'ils adoptent tous les deux ou trois ans, la convention doit être agréée par le Ministre de l'emploi et le gouvernement peut adopter des révisions réglementaires des droits

⁴⁶¹ Article L 5422-24 du Code du travail.

et devoirs des demandeurs d'emploi par voie de décret si les partenaires sociaux n'arrivent pas à un accord⁴⁶². Le protocole d'accord peut être signé par une seule organisation syndicale et patronale : il s'applique alors si le ministre l'agrée. Les partenaires sociaux jouent donc un rôle central dans la négociation de la convention, mais l'Etat contrôle, agréé les conventions et encourage les partenaires sociaux à réviser régulièrement les règles d'indemnisation – par la possibilité dont dispose le gouvernement de réglementer par décret en cas d'opposition des partenaires sociaux. La loi de 2008 qui a révisé l'organisation du service public de l'emploi (fusion de l'ANPE et de l'ASSEDIC dans une nouvelle structure « Pôle Emploi ») a confirmé le rôle l'UNEDIC dans la gestion de l'assurance chômage⁴⁶³. Si l'UNEDIC est responsable du financement du régime d'assurance, ce n'est pas elle qui s'occupe directement des bénéficiaires (services d'orientation vers l'emploi, versement des prestations, accueil et conseils) mais « Pôle Emploi ».

Pôle Emploi, guichet unique des demandeurs d'emploi

« Pôle Emploi » est l'institution publique qui s'occupe des demandeurs d'emplois. Résultat d'une fusion de l'ANPE et de l'ASSEDIC en 2008⁴⁶⁴, « Pôle Emploi » est un guichet unique qui s'occupe à la fois de l'orientation des demandeurs d'emplois, de leur formation et de leur insertion sur le marché du travail (rôles anciennement dévolus à l'ANPE), ainsi que du versement des allocations aux demandeurs d'emploi (rôle de l'ASSEDIC jusqu'en 2008)⁴⁶⁵. Si l'UNEDIC est de statut privé (loi de 1901), Pôle Emploi est un organisme public : l'Etat est donneur d'ordre de Pôle Emploi et son directeur est nommé par le ministre de l'emploi⁴⁶⁶. Près de 1000 agences de Pôle Emploi sont distribuées sur le territoire. Leurs règles de fonctionnement, les procédures par lesquelles s'inscrivent les demandeurs d'emplois, ce qui est considéré comme « Offre Raisonnable d'Emploi », les obligations des demandeurs d'emploi de même que les règles de radiation sont fixées par la loi. L'architecture institutionnelle générale de l'assurance chômage en France peut être représentée graphiquement (voir graphique ci-dessous).

⁴⁶² Article L 5422-20 du Code du travail.

⁴⁶³ Loi du n° 2008-126 du 13.02.2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

⁴⁶⁴ *idem*.

⁴⁶⁵ Béraud M., Eydoux A. « Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement ». *Informations sociales*, n° 169, 2012, p.55-63.

⁴⁶⁶ Loi du n° 2008-126 du 13.02.2008, *op. cit.*

appréhendera, orientera et contrôlera les démarches des allocataires de l'assistance comme des « *simili chômeurs indemnisés* »⁴⁶⁷.

Les Conseils Généraux, chargés du paiement de l'assistance et de l'orientation des allocataires

Le régime d'assistance est régi par la législation nationale (règles d'attribution de l'assistance, montant des prestations, obligations des bénéficiaires) mais le paiement des prestations et l'instruction des dossiers sont décentralisés au niveau des Conseils Généraux : ce sont les services sociaux des départements qui accueillent les personnes pauvres, qui instruisent les demandes et évaluent leur recevabilité⁴⁶⁸. Si la demande est recevable, l'allocataire du RSA rencontre un travailleur social du Conseil Général, qui évalue si l'allocataire est « *immédiatement disponible* »⁴⁶⁹ pour occuper un emploi. Si tel est le cas, l'allocataire de l'assistance est dirigé vers Pôle Emploi ou à un autre organisme de placement, et le rôle du Conseil Général se limite alors au paiement de l'allocation. Si l'allocataire a des problèmes spécifiques (sociaux ou de santé) qui l'empêchent de se tourner immédiatement vers le marché du travail, alors les Conseils Généraux établissent un projet d'insertion et fournissent des services sociaux spécifiques à ces allocataires. L'accompagnement est alors assuré par les travailleurs sociaux des services départementaux eux-mêmes, ou délégués à d'autres référents sociaux (ceux des Centres Communaux d'Actions Sociale notamment).

Que ce soit dans le guidage ou dans le mode de financement de l'assistance, les Conseils Généraux ne disposent que d'une autonomie limitée. Concernant l'orientation des bénéficiaires, la loi sur le RSA encourage les Conseils Généraux à diriger les allocataires vers l'emploi « *de façon prioritaire* »⁴⁷⁰. Pour les allocataires qui ne sont pas orientés vers l'emploi, la loi impose aux Conseils généraux de réévaluer la situation de l'allocataire tous les six mois afin de vérifier qu'il n'est pas possible d'accélérer le retour à l'emploi⁴⁷¹. Concernant le mode de financement, ce sont les Conseils Généraux qui paient les prestations d'assistance mais ce ne pas eux qui lèvent l'impôt : les Conseils Généraux reçoivent une dotation annuelle de l'Etat qui sert à financer à la fois le paiement des prestations et les actions sociales pour les personnes en difficulté. Or depuis que les départements ont été rendus responsables du

⁴⁶⁷ Morvan, P. « La loi généralisant le RSA ». *Droit social*, n° 2, 2009, p. 189.

⁴⁶⁸ Galtier, B (dir). « Politiques sociales locales ». *Revue Française des Affaires Sociales*, numéro spécial n° 4, 2011. Voir en particulier : Eydoux A., Tuchsirer C. « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion ». in Galtier, B (dir). « Politiques sociales locales », *ibid.*, p. 90-113.

⁴⁶⁹ Code du travail, art. R. 5411-9.

⁴⁷⁰ Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁴⁷¹ Code de l'Action Sociale et des Familles, art L. 262-35 et suivants.

versement de la prestation d'assistance (1^{er} janvier 2004), les dépenses liées à l'assistance ont toujours dépassé les dotations de l'Etat : si les dépenses d'assistance ont coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004, ceux-ci n'ont perçu de l'Etat qu'un budget de 4,3 milliards – soit 1,2 milliards de charge nette pour les départements⁴⁷². Ce qui est en cause, c'est une technique d'évaluation des besoins centralisée et peu élastique (les prévisions de dépenses des Conseils Généraux sont évaluées *a priori* par l'Etat), et un mode de financement rigide (les ressources attribuées au paiement du RSA sont liées à la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers et à une taxe sur les livrets d'épargne) ; comme l'expliquent Gilbert et Guengant, « *les ressources des départements présentent une forte cyclicité et un adossement peu dynamique aux compétences transférées* »⁴⁷³. En 2008, les prestations d'assistance ont coûté aux départements plus de 11 milliards d'euros, ce que l'Etat a compensé à hauteur de 7,5 milliards⁴⁷⁴ – soit un déficit de 3,5 milliards à supporter par les Collectivités. Ce déficit des budgets des Conseils Généraux devait atteindre 6 milliards en 2011⁴⁷⁵.

2.3.2. Prestations de compensation de l'inactivité en France

L'assurance chômage en France

Les allocations chômage sont financées par les cotisations sociales salariales et patronales. Les cotisations chômage s'établissent à 6,40% du salaire en 2011 : 2,40% pour la part salarié, 4% pour la part employeur⁴⁷⁶. Il faut avoir cotisé au minimum quatre mois de travail dans les 28 derniers mois pour avoir droit à une allocation d'assurance chômage. La durée d'indemnisation est égale à la durée de cotisation – toutefois, elle ne peut pas excéder deux ans⁴⁷⁷. Le montant de l'allocation d'assurance s'établit à 75% du dernier salaire perçu.

L'indemnisation par l'assurance chômage est subordonnée à la recherche active d'un emploi, dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) établi sur la base d'un diagnostic de distance au marché du travail. Depuis la loi du 1^{er} août 2008, les demandeurs d'emploi ne peuvent pas refuser plus d'une « offre raisonnable d'emploi » au risque d'être radiés des listes de Pôle Emploi⁴⁷⁸. Ces offres « raisonnables » d'emplois sont

⁴⁷² DREES, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 ». *Etudes et résultats*, n°453, décembre 2005.

⁴⁷³ Gilbert G., Guengant A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010

⁴⁷⁴ Le Parisien. « Budget : les départements menacent de se rebeller », 06 avril 2010

⁴⁷⁵ Source : Site de l'Association des Départements de France, rubrique « Finances et fiscalité locales ».

⁴⁷⁶ Source : Unedic. « Le précis de l'indemnisation chômage ». Mai 2011.

⁴⁷⁷ Sauf pour les plus de 50 ans, où l'allocation est perceptible pour une durée de 36 mois maximum.

⁴⁷⁸ La loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 « relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi ».

définies en fonction de la durée dans le chômage et d'un critère de compétence : lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, est considérée comme « raisonnable » l'offre d'un emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunéré à au moins 95 % du salaire antérieurement perçu. Après six mois de chômage, ce taux est abaissé à 85 %. Après un an d'inscription, tous les postes de travail peuvent être considérés comme « raisonnables » à partir du moment où ils se situent à moins de 30km ou à 1h de transport du lieu de résidence du chômeur⁴⁷⁹.

L'assistance en France : du RMI au RSA

L'assistance ou (« régime de solidarité ») est subsidiaire au régime d'assurance chômage⁴⁸⁰. La principale prestation d'assistance en France est le RSA. Pour pouvoir la toucher, il faut avoir plus de 25 ans⁴⁸¹ et avoir un faible niveau de ressources⁴⁸². Le Revenu de Solidarité Active remplace le Revenu Minimum d'Insertion depuis le 1^{er} juin 2009⁴⁸³ : la principale différence entre les deux dispositifs tient au fait qu'un allocataire du RSA peut désormais cumuler la prestation avec des revenus d'emplois jusqu'à un certain seuil (à peu près 1,04 SMIC), alors que la reprise d'emploi faisant « sortir » du RMI auparavant. Le RMI était d'un montant forfaitaire différentiel : un montant maximum (440 € approximativement pour une personne seule au début des années 2000) était fixé, duquel étaient déduites toutes les autres aides publiques éventuellement perçues (aides au logement, aides alimentaires publiques, etc.). Le RSA n'est pas un forfait mais une allocation dégressive : d'un montant de 440,86 € pour une personne seule sans autre revenu en 2007⁴⁸⁴, le RSA « décroît » à mesure que les revenus de la personne augmentent. L'allocataire ne perçoit plus rien si ces revenus dépassent de 4% le Salaire minimum légal en France⁴⁸⁵.

⁴⁷⁹ Code du travail modifié par la Loi n°2008-758 du 1er août 2008 - article 1. *op. cit.*

⁴⁸⁰ Art. L.5423-1 et suivants du Code du Travail.

⁴⁸¹ Ou avoir moins de 25 ans et assumer la charge d'un ou plusieurs enfants.

⁴⁸² UNEDIC. « Le précis de l'indemnisation chômage ». Mai 2011.

⁴⁸³ Loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 28.

⁴⁸⁴ Source : <www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com>

⁴⁸⁵ Source : Commission des affaires sociales du Sénat. « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » Rapport au Sénat n°25, 2008. Les modes de calcul précis de la prestation seront présentés dans le chapitre consacré aux « instruments » des réformes actives.

2.3.3 Une histoire de l'emploi Français depuis les années 1980

2.3.3.1. Politiques de l'emploi françaises dans le dernier quart de siècle

L'histoire du chômage en France débute dans les années 1970 : suite au choc pétrolier de 1973, l'économie française subit une récession au cours des années 1974 et 1975, qui se traduit par un quasi doublement du nombre des demandes d'emploi entre 1974 et 1976⁴⁸⁶. Entre 1975 et 1983, la France hésite sur la politique macro-économique à mener : relance sous le gouvernement Chirac, rigueur avec Raymond Barre, relance avec la gauche au pouvoir en 1981. A partir de 1983, la stratégie de désinflation compétitive donne la priorité à la lutte contre l'inflation⁴⁸⁷. Si la conjoncture économique s'améliore dans la seconde moitié des années 1980, elle va de pair avec une augmentation de la productivité et une stagnation du chômage : atteignant 12,4% de la population active en 1996, le chômage ne descend plus sous le niveau des 8%⁴⁸⁸ et restera proche des 10% jusqu'à aujourd'hui.

Concernant le type de mesures politiques prises pour enrayer le chômage, la priorité a été donnée aux mesures ciblées sur des publics particuliers à partir de 1986 en France⁴⁸⁹. Les jeunes non qualifiés constituent une cible réitérée des mesures pour l'emploi : stages d'« initiation à la vie professionnelle » de 1984 à 1991, exonération de cotisations sociales pour embauche de jeunes en alternance en 1986-1987, « exo jeune » de 1991 à 1993, « emplois jeunes » à partir de 1997, contrats jeunes en entreprises à partir de 2002, Contrat Première Embauche en 2006⁴⁹⁰, etc. La pratique des mesures ciblées ne se contente pas de toucher les populations les plus jeunes, les nouvelles politiques donnant la priorité à l'accès à l'emploi de ceux qui ont le plus de mal à se faire embaucher (personnes licenciées, plus de 50 ans, etc.)⁴⁹¹. Les chômeurs de longue durée sont l'objet d'une attention particulière : stages de formation spécifiques, stages de réinsertion en alternance (1987-1989), Convention de

⁴⁸⁶ DARES. *40 ans de politiques de l'emploi*. Paris : La documentation française, 1996 ; Daniel C., Tuchsirer C. *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Paris : Flammarion, 1998.

⁴⁸⁷ IRES. *Les marchés du travail en Europe*. op. cit., p. 90.

⁴⁸⁸ Sauf exceptionnellement en 2008 : 7,4%. Source : OCDE.

⁴⁸⁹ Holcblat, N. « La politique de l'emploi en France ». in Barbier J.-C. Gautié J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. op. cit., p. 80 ; Chatriot A., Join-Lambert O., Viet V. (dir.). *Les politiques du travail*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.

⁴⁹⁰ Suite à des mouvements de contestation, la loi sur le CPE n'a pas été promulguée.

⁴⁹¹ L'Horty, Y. « Les politiques de l'emploi en France : principaux dispositifs ». *Cahiers français*, n°353, 2009.

conversion (1987-2001), etc⁴⁹². Les dispositifs nouveaux – à l’instar du RMI, dernier « filet » d’assistance sociale créé en 1988⁴⁹³ – sont à la fois un moyen d’améliorer l’accès à l’emploi des groupes concernés et de pallier les conséquences négatives d’un marché du travail déséquilibré :

A une politique économique restrictive se juxtapose donc une politique de l’emploi qui a pour principale fonction de rendre socialement tolérables les déséquilibres du marché du travail. Aux pures garanties de ressources (indemnisation du chômage, RMI) s’ajoutent de multiples dispositifs (cessations anticipées d’activité, formation, emplois « aidés ») qui couvrent aujourd’hui près de 3 millions de personnes. Le marché du travail devient de plus en plus hétérogène et sélectif⁴⁹⁴.

Un changement d’inspiration va se cristalliser dans les années 1990, lorsque les exonérations successives de charges sociales ne se contenteront plus de favoriser l’embauche de personnes en difficulté sur le marché de l’emploi mais tenteront de soutenir la création d’emplois elle-même⁴⁹⁵. La pratique des exonérations de charge va progressivement se généraliser et intégrer de nouveaux publics – travailleurs peu qualifiés, travailleurs victimes de licenciements, etc.⁴⁹⁶. A partir de 1992, les contrats à temps partiel seront partiellement exonérés de cotisations sociales⁴⁹⁷. La logique sous-jacente était double. D’une part, le développement des temps partiels induisait une baisse du temps de travail de chaque salarié, donc une baisse du volume global de travail dans chaque entreprise et la nécessité pour l’entreprise d’embaucher⁴⁹⁸. D’autre part, l’utilisation des exonérations de cotisations sociales comme moyen de *développer l’emploi en général* constitue une nouvelle philosophie :

Ce dispositif marque un changement important dans l’inspiration des politiques de l’emploi : ce sont les caractéristiques de l’emploi et non celles de la personne occupée qui déclenchent la mesure d’aide à l’employeur. La réduction du coût du travail n’a donc plus pour objet de compenser un handicap particulier sur le marché du travail mais seulement d’agir sur le volume des emplois proposés⁴⁹⁹.

La baisse du coût du travail devient un objectif réitéré des politiques de l’emploi : en 1993, le gouvernement d’Edouard Balladur généralise les exonérations de cotisations sociales

⁴⁹² Selma, A. « Dix ans d’indemnisation du chômage en France ». *Premières informations et premières synthèses de la DARES*, vol. 46, n°2, 1996 ; DARES. *Les politiques de l’emploi et du marché du travail. op. cit.*

⁴⁹³ Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988.

⁴⁹⁴ IRES. *Les marchés du travail en Europe. op. cit.*, p. 90-91.

⁴⁹⁵ L’Horty, Y. *Les nouvelles politiques de l’emploi*. Paris : La Découverte, 2006.

⁴⁹⁶ Gautié J., Gazier B., Silviera R. (dir.). *Les subventions à l’emploi, analyses et expériences européennes*. Paris : La documentation française, 1994.

⁴⁹⁷ L’exonération n’est accordée que si les contrats à temps partiel se soldent par des embauches nouvelles ou sont justifiés par un accord avec le salarié.

⁴⁹⁸ L’entreprise ne devra toutefois embaucher que si la productivité horaire du travail et le volume de production restent inchangés.

⁴⁹⁹ DARES. *Les politiques de l’emploi et du marché du travail*. Paris : La Découverte, 2003.

pour l'ensemble des emplois rémunérés jusqu'à 1,2 fois le SMIC⁵⁰⁰. En 1996, les mesures d'allègements seront encore étendues par le nouveau gouvernement : la « ristourne Juppé » fonctionne sur le principe d'une réduction dégressive des cotisations sociales employeurs allant non plus jusqu'à 1,2 mais 1,33 SMIC et touchant près de 5 millions de salariés⁵⁰¹. Par touches successives, ce sont de plus en plus d'emplois, de secteurs et d'entreprises qui bénéficient d'allègements de charges sur des emplois non ciblés : les allègements de charges non ciblés représentent en 1996 37,9 milliards de Francs, ce qui dépasse les montants des exonérations et primes consacrés à des publics ciblés dans le secteur marchand (22,2 milliards en 1996)⁵⁰².

Le gouvernement socialiste issu des législatives de 1997 n'a pas remis en cause le principe des exonérations de charge comme soutien à l'emploi. Le rapport d'Edmond Malinvaud au Premier ministre Lionel Jospin a défendu la poursuite des exonérations de charges pour soutenir les créations d'emploi⁵⁰³. Là où le gouvernement socialiste a introduit un changement, c'est dans le retour de la réduction du temps de travail au premier plan des politiques publiques de l'emploi : les « lois Aubry » de 1998 et 2000 ont abouti à la baisse légale du temps de travail hebdomadaire à 35 heures. Malgré des difficultés d'évaluation, l'INSEE et la DARES estiment que les « 35 heures » ont permis la création d'environ 350 000 emplois entre 1998 et 2002⁵⁰⁴. Le parti conservateur de retour au pouvoir à partir de 2002 va vider progressivement de leur substance les lois Aubry en favorisant le recours aux heures supplémentaires – sans toutefois jamais remettre en cause juridiquement la durée hebdomadaire légale du temps de travail.

2.3.3.2. Les réformes récentes des systèmes d'indemnisation en France

Au cours des années 2000 plusieurs dispositifs nouveaux et textes législatifs sur les droits et devoirs des chômeurs sont adoptés, avec pour objectif d'« activer » les politiques publiques de l'emploi et les politiques d'assistance⁵⁰⁵. En 2000/2001, la renégociation entre les partenaires sociaux de la convention UNEDIC inaugure une évolution du régime

⁵⁰⁰ Loi quinquennale du 20 décembre 1993 sur « le travail, l'emploi et la formation professionnelle ».

⁵⁰¹ DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail. op. cit.*

⁵⁰² Roguet B. « La dépense pour l'emploi en 1996 ». in *Premières synthèses de la DARES*, 1998, n°21.

⁵⁰³ Malinvaud E. *Plein emploi, l'improbable retour*. Paris : La Documentation française, 1998.

⁵⁰⁴ Pour les chiffres de l'INSEE, voir Gubian A., Jugnot S., Lerais F., Passeron V. « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post ». *Economie et statistique*, 2004, n° 376-377, p. 25-54. Pour les statistiques de la DARES, se reporter à DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail. op. cit.*

⁵⁰⁵ L'Horty, Y. *Les nouvelles politiques de l'emploi. op. cit.* ; Erhel, C. « L'évolution de l'emploi et du chômage, en France, depuis 2002 ». *Regards sur l'Actualité*, n° 324, 2006.

d'assurance chômage : l'allocation chômage (dite allocation unique dégressive - AUD) devient une « allocation d'aide au retour à l'emploi » (ARE)⁵⁰⁶. Le versement de l'allocation est dorénavant conditionné à la signature d'un « plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE), ayant valeur d'un contrat fixant les obligations réciproques du demandeur d'emploi et de l'UNEDIC. En 2005, la loi de cohésion sociale (dite « loi Borloo ») accroît le contrôle sur les demandeurs d'emploi en introduisant une nouvelle gradation des sanctions en cas de manquement à la recherche d'emploi. C'est désormais le Préfet qui « *se prononce sur le maintien de la décision de suspension ou de réduction* »⁵⁰⁷ sans que la consultation d'une commission représentant le demandeur d'emploi soit nécessaire – comme c'était le cas jusqu'alors. L'article L.351-17 du Code du travail stipule maintenant que le refus d'une proposition convenable d'emploi ou une insuffisante recherche d'emploi entraîne : s'il s'agit de la première fois, une réduction de 20% du revenu de remplacement pendant deux à six mois ; en cas de « récidive » – notion nouvelle dans le Code du travail – une réduction de 50% à 100% pendant deux à six mois.

La loi adoptée le 1^{er} août 2008 sur « *les droits et devoirs des demandeurs d'emploi* »⁵⁰⁸ a élargi la définition de « l'offre raisonnable d'emploi » : c'est une offre « compatible » avec la formation et les compétences du candidat, et qui peut être de n'importe quel niveau de salaire au bout d'un an de chômage. La loi introduit un nouveau critère géographique : après six mois de chômage, une offre d'emploi ne pourra pas être refusée pour motif d'éloignement si elle nécessite un déplacement d'une heure en transports en commun. La loi de 2008 précise également toutes les conditions qui peuvent amener à la radiation des listes de demandeurs d'emplois : alors que le code du travail ne précisait pas jusqu'alors quelles étaient les obligations des demandeurs d'emploi⁵⁰⁹, la loi de 2008 inscrit dans le code du travail pas moins de huit cas de figures qui peuvent justifier la suspension de l'allocation chômage. Un demandeur d'emploi est dorénavant radié des listes du service public de l'emploi s'il ne se présente pas à une convocation de son agence, s'il n'est pas présent à une visite médicale, s'il n'actualise pas son projet professionnel ou s'il refuse un contrat de professionnalisation, s'il décline un contrat d'apprentissage ou une offre de formation, un stage d'aide à l'emploi, ou deux offres « raisonnables » d'emploi. Entré en vigueur sur l'ensemble du territoire français le 1^{er} juin 2009, le « Revenu de Solidarité Active » a marqué l'accomplissement du mouvement d'activation des politiques sociales et de l'emploi débuté

⁵⁰⁶ Freyssinet, J. « La réforme de l'indemnisation du chômage en France ». *Revue de l'IRES*, n° 38, 2002, p.1-50.

⁵⁰⁷ Article L351-18 du Code du travail.

⁵⁰⁸ Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs.

⁵⁰⁹ Article L311-5 du code du travail, en vigueur jusqu'à la loi du 1^{er} août 2008.

au début des années 2000 en France – nous en résumons très brièvement les principales caractéristiques maintenant, avant d'étudier la réforme plus en détails dans la partie analytique et comparative de la thèse.

2.3.3.3. « Activation » récente du régime d'assistance français: le RSA en 2009

Après avoir été expérimenté dans une trentaine de départements, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été généralisé en 2009 en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)⁵¹⁰. La principale différence entre le RSA et le RMI tient au fait que les allocataires du RSA reprenant un emploi peuvent cumuler le nouveau revenu social avec leur salaire, jusqu'à un certain niveau de revenus – alors que la reprise d'un emploi se traduisait auparavant par la sortie du dispositif⁵¹¹. Pourquoi réformer le principal minimum français – le RMI – et le remplacer par le RSA ? Par cette réforme, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives souhaitait répondre à plusieurs problèmes : la proportion élevée de foyers sous le seuil de pauvreté en France, l'augmentation du nombre des « *personnes vivant du RMI* » et des travailleurs pauvres, et enfin le fait que « *de plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus* »⁵¹². Présentée politiquement comme un moyen de « *faire que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance* »⁵¹³ et de lutter ainsi contre l'effet prétendument « *désincitatif* »⁵¹⁴ des prestations d'assistance sur l'emploi, cette réforme du principal revenu minimum français partage les caractéristiques structurantes des stratégies « actives » adoptées dans la plupart des pays européens dans les années 2000 : c'est ce que nous allons montrer dans la suite de la thèse, en comparant la réforme française du RSA avec les réformes « actives » de la protection sociale en Espagne et aux Pays-Bas.

⁵¹⁰ Le RSA a été voté en 2008 et généralisé en 2009 : loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁵¹¹ Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.

⁵¹² Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active », 2008, p. 3.

⁵¹³ Président de la République, Premier ministre. « Lettre de mission du président de la République et du Premier ministre au haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté ». Cité in Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». Février 2008, p. 10. Disponible en ligne sur le site du Premier ministre :

< http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf >

⁵¹⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». *op. cit.*, p. 5.

Conclusion intermédiaire : travail et chômage, le cas français

Jamais descendu sous les 7,5% depuis 1983, supérieur à 9% pendant 6 ans depuis 2000, le taux de chômage est un problème inscrit de manière permanente à l'agenda politique depuis le début des années 1980 en France⁵¹⁵. Malgré de légères évolutions annuelles et les résultats attestés de certains dispositifs⁵¹⁶, l'inertie apparente du taux de chômage en France a pu nourrir une impression de « fatalité »⁵¹⁷ – comme l'illustre l'expression fameuse du président François Mitterrand : « *contre le chômage, on a tout essayé* ». Plusieurs expériences de politiques publiques ont été testées pour y faire face : après les dispositifs ciblés dans les années 1980, les allègements de charge dans les années 1990 et la réduction du temps de travail à la fin du millénaire, ce sont des politiques « actives » qui ont été préférées dans les années 2000. Visant à renforcer le suivi et le contrôle des allocataires, des réformes du régime d'assurance (lois de 2005 et 2008 sur les « droits et devoirs » des chômeurs) et une réforme historique du dispositif d'assistance (remplacement du Revenu Minimum d'Insertion par le Revenu de Solidarité Active en 2009) sont alors mises en place en France. Ces réformes « actives » ont-elles adopté les mêmes objectifs, les mêmes modes de fonctionnement, les mêmes attendus que les réformes « actives » expérimentées aux Pays-Bas et en Espagne ? Le renforcement des liens entre protection sociale et marché du travail, le renforcement des contrôles et des obligations des allocataires, la généralisation des dispositifs « incitatifs » sont-ils des éléments anecdotiques ou des caractéristiques principales de ce qu'est la protection sociale « active » aujourd'hui en Europe ? Y-a-t-il une convergence des politiques sociales vers un « modèle » européen d'activation ? Ce sont les questions structurantes que nous allons poser tout au long de cette thèse – afin d'apporter notre contribution aux débats théoriques actuels sur la convergence ou la divergence des modèles sociaux européens.

⁵¹⁵ Hocblat, N. « La politique de l'emploi en France ». *op. cit.*, p. 72 ; DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail. op. cit.* ; DARES. *40 ans de politiques de l'emploi. op. cit.*

⁵¹⁶ Sur les effets des RTT sur l'emploi par exemple : Gubian A., Jugnot S., Lerais F., Passeron V. « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post ». *op. cit.*

⁵¹⁷ Gazon, J. *Le chômage, une fatalité ?* Paris : L'Harmattan 2008 ; Cahuc P., Zylberberg A. *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Paris : Flammarion, 2005.

Conclusion du chapitre IIe :

Quand des systèmes différents s'« activent »

Les politiques publiques en France, en Espagne et aux Pays-Bas ont historiquement adopté des arrangements administratifs et sociopolitiques spécifiques pour faire face au problème du chômage. Les approches à l'égard du partage du travail sont différentes : la durée hebdomadaire du travail aux Pays-Bas est la plus basse d'Europe, elle est médiane en France, et l'une des plus haute en Espagne. Les approches traditionnelles à l'égard de la pauvreté⁵¹⁸ et les « modèles » de protection sociale dans les trois pays sont distincts : pour Esping-Andersen, le régime hollandais est plutôt universaliste-scandinave et le régime Français est de type conservateur-corporatiste⁵¹⁹ ; quand au système espagnol, il a été intégré par défaut au régime conservateur-corporatiste mais il pourrait être rapproché du monde « méditerranéen » de la protection sociale – eu égard à l'importance du familialisme, au caractère peu universel et fragmenté de la protection sociale en Espagne⁵²⁰. Surtout, les enjeux de politiques publiques depuis le début des années 1980 ne sont pas les mêmes dans les trois Etats : en Espagne, les conditions de licenciement et d'embauche ont été flexibilisées de manière continue depuis trente ans, ce qui a créé un système très réactif aux cycles économiques. Aux Pays-Bas, la générosité de la protection sociale a perduré grâce à un maintien des compromis syndicaux et politiques dans les années 1980 et 1990 (accords de Wassenaar et « modèle Polder ») : l'étendue de la couverture sociale et le partage du travail ont été efficaces pour atténuer les effets sociaux et économiques des crises économiques. En France, plusieurs stratégies de lutte contre le chômage ont été testées – contrats ciblés, soutiens aux entreprises, partage du travail, baisse puis nouvelle hausse du temps de travail – sans que le taux de chômage s'écarte durablement des 10%.

Parler d'emploi et de chômage, ce n'est pas raconter la même histoire en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Les performances des marchés de l'emploi sont particulièrement éloignées : 24,1% de taux de chômage en Espagne en mars 2012, contre 10,1% en France et seulement 5% aux Pays-Bas. Les problèmes sociaux sont également très polarisés entre les

⁵¹⁸ Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. *op. cit.*

⁵¹⁹ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. *op. cit.*

⁵²⁰ Esping-Andersen, G. « Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». *op. cit.*

trois Etats : le taux de pauvreté en Hollande est l'un des plus bas d'Europe (10,7% de la population active), contre 13% en France et près de 20% en Espagne (19,7%)⁵²¹. D'un point de vue politique et administratif, les traditions de prise en charge des risques sociaux sont également distinctes dans les trois Etats : durées d'indemnisation, conditions de cotisations, taux de remplacement,... L'OCDE a synthétisé ces principales caractéristiques qui déterminent la « générosité » des systèmes d'assurance chômage dans un tableau comparatif – tableau que nous reproduisons ci-dessous :

Tableau 20 : Conditions comparées de l'assurance chômage en 2007

	Employment (E) and contribution (C) conditions ⁵²²	Waiting period (days)	Maximum duration (months)	Payment rate (% of earnings base)		Minimum benefit	
				initial	at end of legal entitlement period	National currency	% of AW ⁵²³
France	C: 6 months in 22.	8	23	75		9 494	30
Netherlands	E: 26 weeks in 36, C: 52 days in 4 of 5 years.	0	38	75	70 (after 2 months)	14 935	36
Spain	C: 360 days in 6 years.	0	24	70	60 (after six months)	5 591	26

Adapté de : OCDE, « Benefits and Wages Indicators », 2007.

Ce tableau permet de synthétiser les différentes conditions de l'assurance chômage dans les trois Etats à un temps t (en 2007, ici). Les conditions de cotisation pour ouverture de droits sont distinctes. En 2007, en France, il fallait avoir cotisé 6 mois sur les 22 derniers mois pour avoir droit au chômage – alors qu'il fallait avoir cotisé un an sur les 6 dernières années en Espagne. Aux Pays-Bas, critères d'emploi et de cotisation se cumulaient en 2007 : il fallait avoir cotisé au moins 52 jours au cours de quatre des cinq dernières années – ces jours de cotisations devant avoir eu lieu dans 26 semaines sur 36. Si elles sont exigées partout, les conditions de cotisations ne sont pas les mêmes dans les trois Etats. De la même manière, la durée maximale de perception des allocations chômage est de seulement 23 mois en France, alors qu'elle est supérieure à trois ans aux Pays-Bas (38 mois en 2007⁵²⁴). Le niveau

⁵²¹ Taux de personnes pauvres à 60% du revenu médian en 2005.

⁵²² With an uninterrupted employment record, where benefits conditional on work history. All benefit amounts are shown on an annualised basis.

⁵²³ AW : salaire moyen.

⁵²⁴ Ces conditions ont été révisées par la suite – fortement abaissées aux Pays-Bas, élevées d'un mois en France (voir *supra*).

minimum des allocations chômage était le plus faible en Espagne (26% du salaire moyen) et le plus haut aux Pays-Bas (36% du salaire moyen).

La protection offerte par l'assurance chômage, de même que les conditions d'inscription et d'ouverture des droits, ne sont pas identiques dans les trois pays. Si l'on s'intéresse à la protection assurée par le régime d'assistance, on voit que la générosité des prestations n'est une nouvelle fois pas identique dans les trois Etats (voir tableau ci-dessous).

Tableau 21 : Montant des prestations d'assistance (2007)

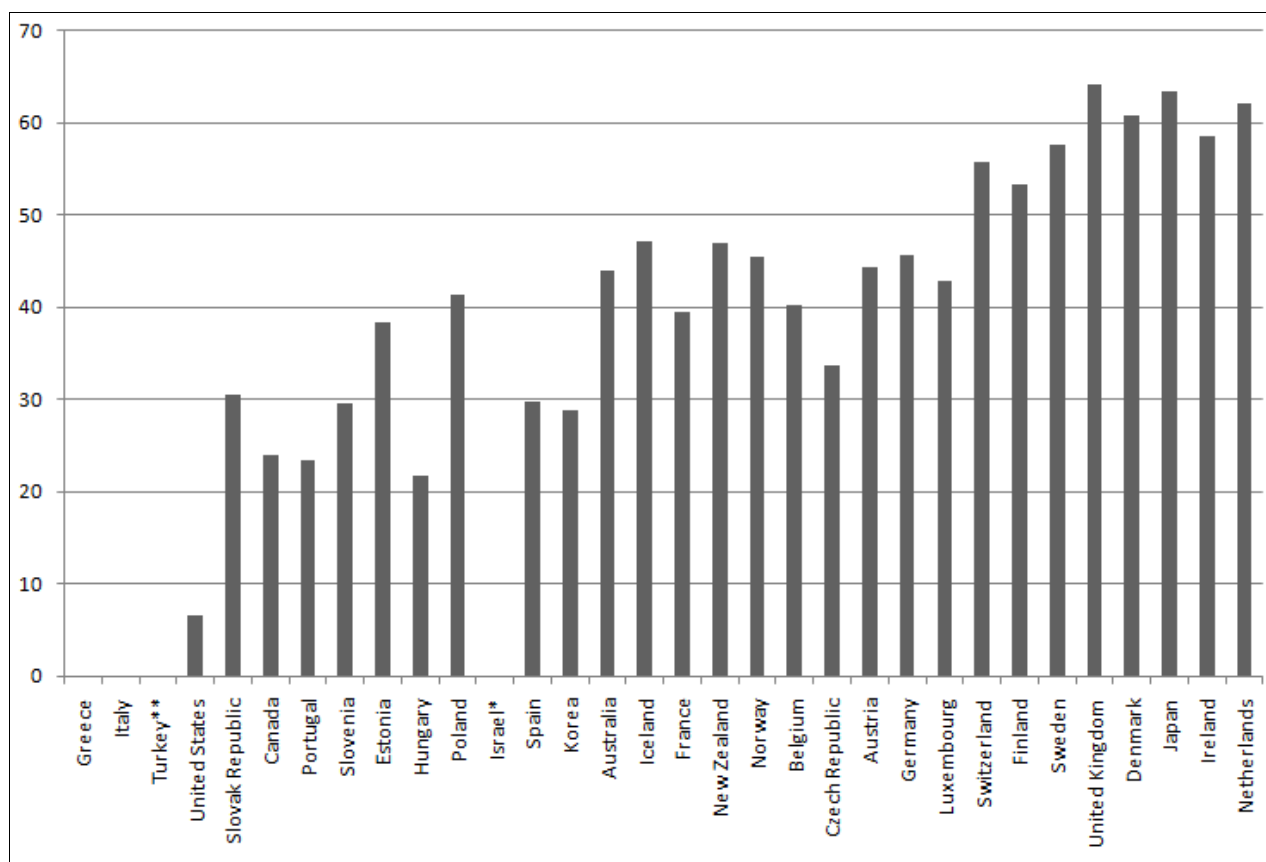
<i>Prestation d'assistance pour une personne seule (au 1er janvier 2007)</i>	Espagne ⁵²⁵	France	Pays-Bas
	385 €	440,86 €	623 €

Sources : SZW, « The state of affairs of Dutch social security », 2009 ; <www.gencat.cat> ; <www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com>.

En 2007, une personne seule au WWB en Hollande touchait 623€, soit 1,6 fois le montant de la *Renta Mínima de Inerción* en Catalogne : la prestation d'assistance en Hollande était supérieure de 60% à la prestation d'assistance en Catalogne. On pourra rétorquer que ces montants bruts ne donnent pas une indication réelle du pouvoir d'achat dans chaque pays : le coût de la vie est moins élevé en Catalogne qu'aux Pays-Bas, et on peut s'acheter davantage de biens avec 385 € en Espagne qu'avec 385 € dans le centre de l'Europe. Comment comparer la générosité des allocations d'assistance en Europe, alors ? L'OCDE a construit un indicateur intéressant en rapportant le montant des prestations d'assistance au montant du salaire moyen (voir graphique ci-dessous).

⁵²⁵ Donnée pour la Catalogne (montant de la *Renta Mínima de Inerción*).

Figure 9 : Niveau des prestations d'assistance en pourcentage du revenu moyen (en 2005, aides au logement incluses)



Source: OECD, « Income distribution database ».

Pour construire cet indicateur, l'OCDE a comparé les prestations d'assistance dans les pays de l'OCDE (en intégrant les éventuelles aides au logement cumulables) et les a ramenées non pas à la même parité de pouvoir d'achat, mais au niveau moyen des salaires dans chaque Etat. Quel est le niveau de la prestation d'assistance par rapport au salaire moyen dans chaque pays ? En 2005, la prestation d'assistance aux Pays-Bas s'élevait à 62% du salaire moyen ; en France, la prestation d'assistance était de 40% du salaire moyen ; en Espagne, elle n'était que de 30%. Une fois de plus, on constate des situations polarisées de nos trois Etats en Europe eu égard à la générosité de la protection sociale : le régime hollandais de l'assistance est le deuxième plus généreux d'Europe (après le Danemark) ; les prestations d'assistance en Espagne sont parmi les plus faibles d'Europe (avec la Hongrie et le Portugal) ; la France a une situation médiane.

Parler de pauvreté et de chômage aux Pays-Bas, en France et en Espagne, c'est donc parler de niveaux de problèmes et de niveaux de prestations sans commune mesure. Les réponses politico-administratives traditionnelles au chômage (par des politiques ciblées en France, par la flexibilisation du marché en Espagne, par un système social généreux aux Pays-Bas) ne sont pas identiques. L'histoire de chaque pays, ses structures administratives, les compromis sociopolitiques hérités, ont abouti à la sédimentation de systèmes publics distincts dans les trois Etats. Et pourtant, à partir du tournant des années 2000, on peut constater dans ces trois Etats le développement presque simultané de politiques « actives » – qui tendent partout à restreindre la générosité des prestations sociales, à développer les incitations financières au travail, à contrôler davantage les chômeurs dans leur recherche « active » d'emploi. Pourquoi tous les Etats européens ont-ils souhaité « activer » la protection sociale dans les années 2000 – et malgré des traditions politico-administratives et des enjeux socio-économiques différenciés ? Les objectifs des réformateurs « actifs » étaient-ils les mêmes dans les trois Etats étudiés ? Les logiques des responsables politico-administratifs espagnols, français et hollandais étaient-elles comparables ? Les dispositifs adoptés ont-ils été identiques ? Ce sont les questions auxquelles nous allons apporter des pistes de réponses dans la suite de la thèse – en comparant tout d'abord les algorithmes (chapitre IVe), puis les instruments (chapitre Ve) et enfin les objectifs (chapitre VIe) des réformes actives telles qu'elles ont été menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas au cours des années 2000.

PARTIE II

ANALYSER ET COMPRENDRE

Avant-propos à la PARTIE II :

trois chapitres pour comprendre

La France, l'Espagne et les Pays-Bas connaissent les situations les plus polarisées en Europe si l'on compare les performances du marché du travail, les taux de chômage et le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Face à ces problèmes distincts, les systèmes de prise en charge du chômage et de la pauvreté n'apportent pas les mêmes réponses traditionnelles. Les politiques publiques d'indemnisation en Espagne restent peu généreuses en comparaison internationale ; pour stimuler la création d'emploi, la solution privilégiée en Espagne depuis l'entrée dans l'UE en 1986 a été de flexibiliser régulièrement les conditions d'emploi, d'embauche et de licenciement. Libéralisé de manière continue depuis 25 ans, le marché du travail espagnol est devenu très réactif aux conjonctures économiques : nombreuses créations d'emploi en période de croissance économique, forte et rapide dégradation du marché du travail en période de crise économique. L'Espagne est ainsi le pays d'Europe qui a subi le plus durement la crise économique et financière : le taux de chômage espagnol est le plus élevé d'Europe à la fin de la décennie 2000. Les Pays-Bas, à l'inverse, sont le pays d'Europe avec le plus faible taux de chômage depuis une vingtaine d'années en Europe. Le système de protection sociale est traditionnellement généreux et consensuel (« *modèle Polder* »), avec des taux de remplacement plus élevés que dans les autres pays étudiés. Le faible taux de pauvreté s'explique par la bonne couverture sociale, les personnes sans emploi étant être prises en charge par trois régimes complémentaires : l'assurance, l'invalidité et l'assistance. Les personnes considérées comme invalides ne sont pas intégrées dans les statistiques du chômage⁵²⁶ – ce qui explique en partie le faible taux de chômage officiel en Hollande. Surtout, une spécificité durable du « *modèle Polder* » est le partage du travail. S'il y a peu de chômeurs aux Pays-Bas, c'est parce que chaque salarié travaille moins longtemps et que le travail est distribué entre davantage d'actifs : la durée moyenne du travail aux Pays-Bas est la plus basse d'Europe. S'il fallait enfin caractériser un « modèle » des politiques de traitement du chômage en France, ce serait un modèle hybride ou « inconstant » : après les contrats ciblés, le développement des préretraites et la baisse du

⁵²⁶ Jusqu'à la loi de 2006 « sur le travail et le revenu en fonction de la capacité de travail » (WIA), qui a orienté les personnes invalides à moins de 80% vers le service public de l'emploi hollandais.

temps de travail, ce sont les allègements de charge pour les entreprises, le soutien aux heures supplémentaires et finalement les stratégies d'« activation » des prestations sociales qui ont été expérimentées en France pour favoriser l'emploi. Malgré ces tentatives politiques variées et parfois contradictoires, le taux de chômage n'est plus descendu sous le seuil des 8% depuis 30 ans en France.

Les histoires politiques et sociales, les performances, les institutions héritées de traitement du chômage et de stimulation de l'emploi ne sont pas les mêmes dans les trois pays. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi ces terrains d'enquête : la France, l'Espagne et les Pays-Bas fournissent les cas d'étude les plus polarisés (MDSD : « *Most Different Systems Design* ») si l'on s'intéresse aux performances et aux systèmes traditionnels de traitement du chômage et de la pauvreté en Europe. Et pourtant, nous constatons sur la dernière période que les trois pays adoptent tous des stratégies d'« activation » de leurs systèmes de protection sociale. Dans les trois pays, les politiques d'indemnisation sont « activées », c'est-à-dire qu'elles sont de plus en plus conditionnées à la recherche active d'un emploi, qu'elles sont associées à des exigences plus strictes en termes de formation et de parcours d'insertion des bénéficiaires, qu'elles veillent à inciter davantage les allocataires à retourner vers le marché de l'emploi. Pourquoi des systèmes différents adopteraient-ils des politiques comparables ? Les réformateurs des politiques sociales auraient-ils dû mener des réformes comparables parce qu'ils étaient confrontés à des « problèmes » similaires dans les années 2000 ? Nous verrons dans la partie de la thèse consacrée aux « causes » des changements que les trois pays n'étaient pas confrontés aux mêmes problèmes au moment des réformes « actives » – que l'on s'intéresse aux contextes économiques, sociaux et politiques dans les années 2000 dans les trois Etats⁵²⁷. S'ils n'étaient pas confrontés aux mêmes problèmes, pourquoi les réformateurs ont-ils tous souhaité « activer » leurs politiques sociales alors ? Nous verrons que la convergence des solutions adoptées dans les trois Etats peut s'expliquer par des mécanismes d'européanisation dans le secteur de l'emploi – c'est l'hypothèse que nous analyserons dans les chapitres VIe, VIIe et VIIIe. Mais avant d'étudier les causes, il faut préciser ce qu'est justement le « changement » : lorsque nous parlons de « changement » et de « convergence » des Etats sociaux européens, que désigne-t-on ?

Dans cette partie II de la thèse, nous allons analyser trois réformes « actives » en Europe pour montrer qu'elles partagent des *algorithmes*, des *instruments* et des *objectifs* comparables. Nous allons voir que la convergence n'est pas une égalité des résultats ou des performances des systèmes sociaux, mais un rapprochement des conceptions causales et des

⁵²⁷ Chapitre VIIe.

cadres cognitifs et conceptuels des acteurs en charge des réformes sociales en Europe. Pour montrer cette convergence, nous allons focaliser notre analyse sur trois réformes du régime d'assistance dans les années 2000 : la création du Revenu de Solidarité Active en France en 2009, la réforme du régime d'assistance hollandais en 2004 et celle du système d'assistance catalan en 2006. Nous verrons que dans les trois réformes « actives » les allocataires de minima sociaux ont été conçus comme des acteurs rationnels réactifs aux stimuli financiers (algorithmes), que leurs comportements ont été stimulés par des instruments incitatifs de gouvernement (instruments) afin qu'ils soient plus nombreux à s'orienter vers le marché du travail (objectifs).

Chapitre IIIe

La convergence des cadres cognitifs

Introduction

« Si nous rendons le travail payant, alors les allocataires retourneront au travail ». Voilà ce qui est au cœur des algorithmes mobilisés dans les différentes réformes « actives » de la protection sociale – et c’est ce que nous allons montrer dans ce chapitre. Nous développerons cette analyse en confrontant des textes officiels (textes de lois, décrets, etc.) et des extraits d’entretiens semi-directifs réalisés durant l’enquête de terrain, afin de vérifier si le contenu des réformes et le sens qui leur est donné dans les considérants des textes officiels est bien confirmé par les acteurs⁵²⁸. Confronter les sources et les registres discursifs – à la fois des textes législatifs mais aussi des entretiens semi-directifs auprès d’acteurs politico-administratifs nationaux et locaux des politiques de l’emploi – permettait de répondre à une question simple : la convergence que l’on semble constater au niveau des textes législatifs se retrouve-t-elle dans les actes et les pratiques des acteurs sociaux au plus près du terrain ? Ce que nous souhaitons faire ici, c’était prendre au sérieux un reproche parfois adressé aux politistes, à savoir qu’ils resteraient cantonnés à des études très macro des textes législatifs et s’empêcheraient ainsi de percevoir les nuances et les pratiques sociales cachées derrière les grandes intentions gouvernementales⁵²⁹. Ce faisant, les politistes auraient tendance à conclure trop précipitamment à des formes de convergences là où une étude plus fine des acteurs locaux montrerait la divergence des interprétations et des effets réels des réformes⁵³⁰. Prendre au mot cette mise en garde méthodologique impliquait de confronter les textes de lois et les discours et interprétations des acteurs à différents niveaux. Dans notre cas cela signifiait, pour les trois Etats, interroger à la fois des membres de cabinets ministériels et d’administrations centrales ayant participé directement à la préparation des réformes – et qui peuvent renseigner sur l’intention des réformateurs – ainsi que des acteurs locaux (des services sociaux, des

⁵²⁸ C’est le procédé classique de « triangulation » théorisé par Denzin : Denzin, N. *Sociological Methods: A Sourcebook*. *op. cit.* Denzin distingue quatre types de triangulation : la triangulation des données et supports d’information, la triangulation des chercheurs, la triangulation des théories et la triangulation des méthodes. Nous nous référons ici à la triangulation des données (« data triangulation ») : la multiplication des sources permet de croiser les informations et d’améliorer le degré de confiance qu’on peut leur accorder. Sur la méthodologie générale de l’enquête (méthodes et techniques mises en œuvre pour recueillir et analyser les données), nous renvoyons à la partie méthodologique dans le chapitre Ier de la thèse.

⁵²⁹ Barbier, J.-C. « Workfare, « flexicurité », réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Communication au congrès de l’AFSP, Grenoble, septembre 2009.

⁵³⁰ Guillemard, A.-M.. « Reconfigurations, convergences et divergences des politiques sociales européennes », Intervention au séminaire doctoral de l’Ecole doctorale des Sciences Humaines et Sociales de l’Université Paris Descartes, vendredi 26 mars 2010.

agences pour l'emploi, etc.) qui interprètent, appliquent et constatent quotidiennement les effets pratiques de ces directives.

Dans cette partie, nous allons donc nous concentrer sur la convergence des algorithmes, ce qui nous permettra d'étudier les cadres normatifs mais aussi les interprétations du social et les visions du « juste » et du « vrai » qui ont guidé l'action publique. Nous présenterons tout d'abord les réformes étudiées et la manière dont nous avons construit l'analyse des « algorithmes » (1) ; nous étudierons ensuite les logiques et les cadres cognitifs des réformateurs (2) ; enfin, nous terminerons ce chapitre par une analyse des théories économiques sous-jacentes aux algorithmes (3).

1. Présenter la comparaison algorithmique

Avant de « descendre » au plus proche des trois terrains nationaux, nous allons tout d'abord rappeler ce que nous entendons par « algorithme » et la manière dont nous avons construit cette comparaison des cadres cognitifs.

1.1. Les algorithmes

Nous avons expliqué dans le chapitre théorique de la thèse que la notion d'« algorithme » venait de l'arithmétique élémentaire et que, par extension au domaine de la logique, l'algorithme avait été défini comme un « *mécanisme réglant le fonctionnement de la pensée organisée et s'explicitant par des représentations analogues à celles des mathématiciens* »⁵³¹. Dans l'analyse des politiques publiques, Muller utilise la notion d'algorithme pour désigner des problèmes et des solutions d'intervention publique liés entre eux par une relation logique supposée⁵³². Les algorithmes sont des propositions considérées comme globalement valides dans un secteur de politiques publiques, et exprimées typiquement par une relation causale entre une prémisse et une conclusion logique : « *si le gouvernement laisse 'filer' la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité* » est un

⁵³¹ TLF [en ligne]. « Algorithme ». Pour une définition théorique plus précise de l'« algorithme », voir le chapitre Ier de la thèse.

⁵³² Muller, P. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde ». in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, p. 158-159.

exemple type d'algorithme dans le secteur économique⁵³³. « *Schèmes de causalité* », les algorithmes sont d'après Muller des « *outils intellectuels (cognitifs et normatifs) qui confèrent une forme d'inéluctabilité aux nouvelles politiques, parce qu'elles sont appuyées sur un décryptage de l'état du monde et de ses transformations* »⁵³⁴.

L'étude des algorithmes permet d'étudier à la fois les modes de raisonnement exprimés par les acteurs ainsi que leurs présupposés implicites. En effet, un algorithme est fondé sur une formule explicite (un responsable administratif peut affirmer par exemple que « *si les chômeurs sont davantage formés, alors ils trouveront un emploi plus rapidement* »), mais il est fondé également sur des présupposés ou des propositions considérées comme valides *a priori* mais sans être formulées directement par le locuteur. Dans cet exemple sur la formation des chômeurs, le présupposé nécessaire est le suivant : « *le chômage s'explique en partie par l'inadéquation entre les besoins des entreprises et le niveau ou le type de formation des demandeurs d'emplois* ». L'acceptation de cette proposition préalable est nécessaire pour que l'algorithme fonctionne logiquement. C'est pourquoi l'étude des algorithmes est si riche empiriquement et théoriquement : elle permet d'étudier à la fois le *dit* et le *non-dit* ; ou, plus justement, elle permet de révéler derrière les propos explicites (le *dit*) les présupposés nécessaires afin que la proposition principale soit considérée comme valide (le *non-dit*). Analyser un entretien, c'est alors tenter d'« *explicitier l'implicite* », et par là de « *pénétrer au cœur même du mode d'organisation et de fonctionnement d'une activité sociale* »⁵³⁵.

Quelles sont donc les *raisons* des réformes sociales dans les trois pays étudiés – « *raisons* » au sens de *motifs*, d'*explications* mais aussi de *manières spécifiques d'organiser les raisonnements* ? Dans les trois réformes analysées, certaines solutions ne pouvaient sembler pertinentes qu'à la condition que certaines hypothèses aient été jugées valides au préalable. Quelles sont ces suites logiques de suppositions et de propositions ? Comment les réformes « *actives* » ont-elles été construites ? A quoi pensaient les réformateurs lorsqu'ils ont « *activé* » les politiques sociales et de l'emploi ? Voilà les questions que nous nous poserons dans ce chapitre consacré aux « *algorithmes* ».

⁵³³ Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p.556.

⁵³⁴ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 184.

⁵³⁵ Becker, H. *Les ficelles du métier*. Paris : La Découverte, 2002, p. 240.

1.2. Construire une comparaison : sur quels objets focaliser l'étude ?

Nous sommes partis de l'étude des terrains locaux avec l'objectif de suivre « l'activation » et de cartographier les objets, les lieux et les moments où elle s'était exprimée et où elle avait eu des effets sur les politiques publiques. Optant, dans la grille d'entretien, pour une consigne ouverte (« *j'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi* »), nous avons permis aux personnes interviewées d'exposer les points de discussion relatifs aux politiques de l'emploi qui leurs semblaient importants et d'en cadrer la présentation. Ce faisant, ce que nous souhaitions dans un premier temps c'était établir une communication « *non violente* »⁵³⁶ entre l'enquêteur et l'enquêté, en limitant l'effet d'agenda (ou l'*imposition de thématique*) et l'effet de cadrage (ou l'*imposition de problématique*). Au sein d'un sujet large (les politiques de l'emploi), l'enquêté était laissé libre de développer les thèmes et le cadrage qu'il souhaitait. A la fin de l'enquête de terrain, les premiers temps des entretiens n'apportaient plus d'informations factuelles à l'enquêteur ; toutefois, ces premières séquences très peu directives restaient intéressantes parce qu'elles informaient sur les thèmes de prédilection de chaque enquêté – ce qui faisait sujet pour lui – ainsi que sur sa manière de les appréhender. Une fois passée cette première séquence très ouverte, les questions de l'enquêteur restreignaient la focale et orientaient la discussion sur des points de plus en plus précis (questionnements sur des dates, le paramétrage technique des réformes, confrontation des informations recueillies au cours des entretiens précédents, etc.) : l'enjeu au cours de cette seconde partie d'entretien était de tester des hypothèses en mettant à l'épreuve les propos des enquêtés. Mais ce sont bien les premières parties d'entretien qui ont permis d'informer l'enquêteur sur *les sujets qui faisaient sujet*, les thèmes qu'il allait falloir traiter et ajouter dans la grille d'entretien pour les rencontres ultérieures avec d'autres acteurs.

C'est au fur et à mesure que l'enquête de terrain avançait que nous avons délimité les réformes et les dispositifs publics sur lesquels il fallait concentrer notre étude – à la fois parce qu'ils faisaient sens pour les acteurs rencontrés, mais aussi parce que leur analyse était riche théoriquement. L'enquête de terrain a donc conduit à invalider certaines hypothèses exploratoires et à recentrer progressivement la grille d'entretien sur des dispositifs précis. Dans le cas français, par exemple, nous aurions pu supposer que la création du « Revenu Minimum d'Activité » (RMA) par la loi du 18 décembre 2003 avait été une étape décisive

⁵³⁶Bourdieu, P. « Comprendre ». in Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde*. Paris : Seuil, p. 1392.

dans le processus d'activation de la protection sociale ; pourtant, nous avons constaté que ce « RMA » n'était jamais mentionné spontanément dans les entretiens en France. Plusieurs raisons ont pu être données : ouvert potentiellement à tous les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), le contrat aidé « RMA » n'a pas rencontré le succès espéré par ses concepteurs. En septembre 2005, soit un an et demi après son lancement, seules 3000 personnes avaient souscrits un contrat de type RMA, sur un total de près plus de 1.450.000 allocataires recevant le RMI⁵³⁷. Du point de vue de la conceptualisation, la réforme aboutissant à la mise en place du RMA ne rompait pas avec la tradition française des contrats aidés tels qu'ils étaient expérimentés depuis deux décennies en France : il s'agissait une nouvelle fois d'un contrat ciblé sur une catégorie de personnes particulièrement éloignées de l'emploi, un système de subvention à l'employeur en cas de contractualisation déjà largement utilisé en France dans les années 1990⁵³⁸.

Une réforme beaucoup moins médiatisée, la révision du code du travail du 1^{er} août 2008, s'est révélée plus centrale pour notre étude dans la mesure où cette loi a impacté les conditions de la recherche d'emploi, les sanctions et les obligations pesant sur l'ensemble des personnes sans emploi – bénéficiaires de l'assurance chômage, mais aussi de l'assistance depuis 2009. Bien qu'étant une réforme des minima sociaux et de l'assistance sociale, c'est surtout la loi sur le Revenu de Solidarité Active (RSA) qui s'est imposée comme un objet d'analyse incontournable si l'on souhaitait comprendre le processus d'activation des politiques de l'emploi en France. Le RSA s'est « imposé » à la recherche à la fois parce que, d'un point de vue conceptuel, le mécanisme et l'objectif du dispositif étaient l'incitation financière à l'emploi ; mais aussi parce que les acteurs présentaient eux-mêmes le dispositif social RSA comme une politique de l'emploi, une politique favorable à l'emploi et au travail. Dès les premiers mots de l'entretien et sans qu'une référence aux « incitations » ou à une quelconque théorie économique ait été préalablement mentionnée par l'enquêteur, un ancien membre du Haut Commissariat aux Solidarités Actives présentait ainsi clairement et immédiatement le RSA comme une politique de l'« offre » sur le marché du travail :

A travers le revenu de Solidarité Active, on a essayé de compléter les politiques existantes, qui étaient des politiques qui visaient principalement à développer la demande de travail. Donc qui reposent, si on regarde les masses financières en jeu, principalement sur les allègements de charges sur les bas salaires, et l'allègement du coût du travail. Plus des mesures exceptionnelles ciblées, qui fonctionnent mal, sur des dispositifs de contrats aidés. Et le RSA est un complément, qui existait dans

⁵³⁷ DREES. *Etudes et résultats*, n°448, décembre 2005.

⁵³⁸ Voir à ce sujet : Gautié J., Gazier B., Silviera R. (dir.). *Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes*. Paris : La documentation française, 1994 ; DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*. Paris : La Découverte, 2003.

beaucoup de pays développés, visant à avoir une intervention sur l'offre de travail. Donc l'incitation à destination des salariés⁵³⁹.

Alors que les politiques de l'emploi et les minima sociaux constituaient deux univers et deux secteurs théoriquement distincts, les discours sur le RSA tendaient à atténuer cette frontière sectorielle et conceptuelle : on parlait en permanence du travail dans les textes officiels et les entretiens sur le RSA. Etudier la réforme du minimum social était une nécessité si l'on souhaitait comprendre les politiques de l'emploi *actives* aujourd'hui – et ce constat s'est imposé sur les trois terrains nationaux. En Espagne, c'est la réforme 2006 de la Renta Mínima de Inserción⁵⁴⁰ (RMI) catalane qui a retenu notre attention, parce qu'elle avait été pensée selon des logiques administratives et des modes d'intervention qui se sont révélés comparables à ceux du RSA. La réforme 2004 de l'assistance aux Pays-Bas partage elle aussi des caractéristiques avec la réforme du RSA et celle de la RMI catalane : étudier ensemble ces trois réformes nous permettra de comprendre ce qu'est, dans la mise en œuvre pratique des dispositifs, l'activation aujourd'hui dans trois pays d'Europe.

1.3. Présenter le changement : trois réformes exemplaires

Nous allons débiter l'analyse du changement par la présentation d'une réforme « active » adoptée dans chaque Etat. Cette première présentation « à plat » permettra d'introduire les réformes étudiées, et de poser les premières questions sur les algorithmes sous-jacents.

1.3.1. France : pourquoi passer du RMI au RSA ?

En France, le système des minima sociaux a été complètement révisé en 2008/2009. Après avoir été expérimenté dans une trentaine de département, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008⁵⁴¹, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI, 1,1 million de bénéficiaires) et de l'Allocation de Parent Isolé

⁵³⁹ Entretien n°1.

⁵⁴⁰ Dans les deux premiers chapitres de la thèse nous écrivions la « *Renta Mínima de Inserción* » en italique comme toutes les expressions en langue étrangère. A partir de ce chapitre et dans le reste de la thèse nous n'écrivons plus « Renta Mínima de Inserción » en italique. La RMI catalane est notre objet d'étude et elle deviendra pour nous un objet et un langage commun – au même titre que le RSA français et le WWB hollandais.

⁵⁴¹ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

(API, environ 220 000 allocataires.) Pour les bénéficiaires de l'assistance, le remplacement a eu lieu le 1^{er} juin 2009⁵⁴². Qu'est-ce que le RSA ? Avec le RMI, les allocataires de l'assistance qui retournaient à l'emploi « perdaient » leur allocation d'assistance ; avec le RSA, les allocataires de retour vers l'emploi peuvent cumuler le nouveau revenu social avec leur salaire jusqu'à un certain niveau de revenus – qui correspond à peu près à 1,04 SMIC⁵⁴³. Le nouveau dispositif est également ouvert aux travailleurs disposant de faibles revenus (entre 2,2 et 2,4 millions), soit au total plus de 3,5 millions de bénéficiaires potentiels.

Pourquoi réformer le système d'assistance français ? Le Haut Commissariat aux Solidarités Actives souhaitait faire diminuer le nombre d'allocataires de l'assistance, faire réduire le nombre de foyers vivant sous le seuil de pauvreté, et enfin lutter contre le fait que *« de plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus »*⁵⁴⁴. Le premier article de la loi instituant le RSA présente ainsi des objectifs pluriels:

Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires⁵⁴⁵.

La diversité des objectifs assignés au Revenu de Solidarité Active (RSA) rend délicate sa catégorisation : le RSA est-il un dispositif d'assistance sociale pour les personnes sans ressources, une politique de l'emploi visant à développer le travail des personnes pauvres, un dispositif d'insertion sociale ? En tentant d'explicitier la fonction et l'utilité du nouveau dispositif, la vaste campagne de communication *« le RSA ça sert à ça ! »*⁵⁴⁶ exprime, *en creux*, la complexité du mécanisme, l'entremêlement des objectifs et le risque d'incompréhension de la part du public. Pour l'analyse des politiques sociales, la juxtaposition des expressions *« moyens convenables d'existence »*⁵⁴⁷ et *« retour à une activité professionnelle »*, *« encouragement »* et *« insertion sociale »*, ainsi que l'association des

⁵⁴² La loi du 1^{er} décembre 2008 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009.

⁵⁴³ Nous reviendrons sur les modes de calculs précis du RSA – seuils, « pente » du calcul dégressif, etc. – dans le chapitre suivant, consacré aux « instruments » des réformes actives. Sur le nombre d'allocataires concernés par la réforme, voir : Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.

⁵⁴⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». 2008, p. 3.

⁵⁴⁵ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 1^{er}.

⁵⁴⁶ Le plan-media « RSA » aurait ainsi coûté plus de 2 millions d'euros ; voir : Omet, C. « 2 millions d'euros de pub dans les médias: le RSA ça sert à ça ! ». *Marianne* [en ligne], 2 Juin 2009. [Consulté le 10 septembre 2010].

⁵⁴⁷ Le texte de loi sur le RSA reprend ici à l'identique la formulation adoptée en 1988 dans l'article 1^{er} de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion (RMI).

termes « *solidarité* » et « *activité* » dans l'intitulé même du dispositif font référence à des traditions de politiques publiques différentes et à des univers théoriques parfois contradictoires⁵⁴⁸. Pourtant, pour peu qu'on étudie en détail les motivations et les structures de pensée des concepteurs de la réforme, nous verrons par la suite que la réforme du RSA est bien assise sur des algorithmes, des instruments et des objectifs cohérents entre eux.

1.3.2. Les réformes de la Renta Mínima de Inserción en Catalogne : de l'insertion sociale à l'« inserción laboral »

En Espagne, les revenus minimaux sont de la responsabilité des Communautés Autonomes. La Catalogne, que nous étudions ici, a créé sa Renta Mínima de Inserción dès l'année 1990 : le dispositif de RMI catalan est le plus ancien d'Espagne, et les autres Communautés se sont inspirées de l'initiative catalane pour construire ensuite leur propres dispositifs. Allocation minimale pour les personnes sans ressources, la Renta Mínima de Inserción catalane est versée après élaboration d'un « plan individuel d'insertion » qui évalue les besoins de l'individu – en termes sociaux, de formation ou d'« attentions psycho-sociales ». Le premier décret de 1990 précisait ainsi que le RMI était destiné aux :

familles et aux personnes qui se trouvent dans une situation de pauvreté ou de marginalisation. Comme la finalité principale du Programme est l'insertion sociale et l'insertion au travail, les bénéficiaires doivent signer et suivre l'accord d'insertion ou de réinsertion sociale et/ou dans le travail qui a été convenu dans chaque cas⁵⁴⁹.

Les objectifs du *travail* et de *l'insertion sociale* étaient présentés dans le décret de 1990, mais aucun rapport de causalité ou de conditionnalité n'était alors précisé. En effet, si les bénéficiaires du programme devaient signer un « *convenio de inserción* », cet accord ne mentionnait pas obligatoirement un objectif d'emploi : l'insertion sociale pouvait être suffisante (« [...] *réinsertion sociale et/ou dans le travail* »⁵⁵⁰). Cette polysémie des objectifs

⁵⁴⁸ Sur la catégorisation classique entre les différentes « mondes » de l'Etat-providence, nous renvoyons à : Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. *op. cit.* Pour les nuances théoriques entre approches par le retour au travail et approches par « l'insertion » sociale, voir : Morel, S. « Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed ». in Gilbert N., Parent A. (dir.). *Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick/London : Transaction Publishers, 2004, p. 93-142.

⁵⁴⁹ Decreto 144/1990, de 28 de maig, estableció el Programa interdepartamental de la Renta mínima d'inserció (PIRMI), Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

⁵⁵⁰ « *El convenio de inserción o reinserción social y/o laboral que se acuerde en cada caso* ».

a été reprise et réactualisée dans les différentes législations catalanes sur la RMI jusqu'en 2006 – et en particulier dans la loi catalane de 1997 :

La finalité de la Renta Mínima de Inserción est d'apporter le soutien adéquat à toutes les personnes qui en ont besoin pour répondre aux nécessités basiques de la vie en société, des revenus suffisants pour vivre, et pour favoriser l'insertion ou la réinsertion dans la vie sociale et dans le travail⁵⁵¹.

Si l'insertion dans le travail était *un des objectifs* de la Renta, celui-ci n'était pas le seul et il n'est pas prioritaire. Comme y a insisté un responsable des programmes d'« inserción laboral » à la Generalitat⁵⁵²:

Toutes les personnes qui reçoivent la Renta Mínima de Inserción ne *peuvent pas* [insistant], pour des raisons données, s'insérer immédiatement dans le travail. [...] Par exemple, une famille monoparentale avec jeunes enfants à charge, qui n'a pas de moyen de faire garder ses enfants, et bien on ne lui impose pas les mesures d'insertion dans le travail jusqu'à ce qu'elle ait pu résoudre ce... ce problème. Ou une personne en situation de toxicomanie qui n'a pas fait plusieurs mois préalables de désintoxication, etc. Des situations comme celle-là⁵⁵³.

En organisant un parcours social ou « *psycho-social* » attentif aux besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables, l'organisation administrative du revenu minimum catalan s'inspirait de l'« *approche de l'insertion* » du RMI français⁵⁵⁴ : dans les années 1990, la RMI (comme le RMI français) était avant tout une prestation sociale devant assurer à chaque personne qui la recevait les moyens suffisants pour vivre et pour s'insérer socialement. La notion d'« insertion sociale », plus large que la seule « intégration sur le marché du travail », insistait sur les devoirs sociaux de la communauté nationale à l'égard des personnes pauvres. Les « exclus » étant conçus comme les perdants face à des logiques socioéconomiques centrifuges (instabilité du marché du travail, précarisation des conditions de vie⁵⁵⁵, retour de la « question sociale »⁵⁵⁶, inégalités face à l'éducation, au logement, à la santé, etc.), la communauté nationale était tenue pour responsable de l'indemnisation des victimes et de leur insertion sociale malgré le manque d'emplois. Dans cette optique et afin d'améliorer la situation des groupes les plus pauvres, la Communauté Autonome catalane a fait évoluer son dispositif à plusieurs reprises et ouvert la RMI à de

⁵⁵¹ « La finalidad de la renta mínima de inserción es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral ».

⁵⁵² Generalitat : nom de l'institution politique de la communauté autonome de Catalogne.

⁵⁵³ Entretien n°45.

⁵⁵⁴ Morel, S. « Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed », *op. cit.* ; Morel, S. « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*. Paris: PUF, 1998, p. 219-234.

⁵⁵⁵ Paugam, S. *La société française et ses pauvres*. Paris : PUF, 1993.

⁵⁵⁶ Castel, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Fayard, 1995.

nouvelles catégories de populations en 1991, en 1995, en 1998 et en 2001. D'abord destinée aux personnes vivant en Catalogne depuis deux ans, la couverture de la RMI a ainsi été étendue aux résidants depuis un an seulement ; initialement réservée aux adultes de plus de 25 ans, la Renta a été ouverte aux moins de 25 ans s'ils ont des enfants à charge, puis aux personnes de plus de 18 ans sans enfant mais victimes de « pauvreté sévère »⁵⁵⁷. S'additionnant au montant de base de la Renta, des aides complémentaires ont été créées pour des publics ayant des difficultés sociales particulières – personnes seules, familles avec plusieurs enfants, familles monoparentales, personnes en situation de « pauvreté sévère ». Dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, l'objectif des décrets successifs a été d'intégrer davantage de personnes dans le dispositif de la RMI et d'accroître le montant de la prestation pour les collectifs les plus pauvres.

Au milieu des années 2000, les objectifs ont changé et ont abouti à la création d'un nouveau dispositif en 2006 : la « ayuda complementaria de inserción laboral ». L'article premier du décret 408/2006 du 24 octobre 2006 présente ainsi la réforme : « *L'objet de ce décret est la création de nouvelles aides complémentaires au RMI lorsque les destinataires du RMI s'insèrent dans le travail*⁵⁵⁸ ». Depuis cette réforme, l'allocataire qui retourne sur le marché du travail peut cumuler un salaire avec une fraction de son ancienne allocation – la « ayuda complementaria de inserción laboral » représentant à peu près un tiers du montant de la Renta Mínima. Pourquoi avoir créé cette « ayuda complementaria de inserción laboral » ? Comme nous avons pu le demander au responsable des programmes d'insertion rencontré à la Generalitat :

Pourquoi ce « complemento » a-t-il été développé il y a quatre ans ?

Et bien c'est que l'on souhaitait un peu, hum... donner la priorité à l'insertion dans le travail⁵⁵⁹.

Comment interpréter cette réforme du revenu minimum en Catalogne ? Souhaitant inciter financièrement les bénéficiaires du minimum social à reprendre un emploi, la révision du minimum social catalan est-elle comparable à la réforme menée en France en 2008/2009 ? Le changement d'orientation du dispositif d'assistance poursuivait-il les mêmes objectifs sociaux, économiques, politiques ? Nous analyserons plus précisément la réforme catalane par

⁵⁵⁷ Decreto 118/2001, de 2 de mayo, por el que se modifica el Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (DOGC núm.3390, de 17 de mayo).

⁵⁵⁸ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

⁵⁵⁹ Entretien n°45.

la suite, en montrant que les algorithmes, les instruments et les objectifs poursuivis en Catalogne, en France mais aussi aux Pays-Bas peuvent être analysés selon une même grille interprétative.

1.3.3. WWB et « Work First » aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, ce sont les municipalités qui sont responsables des politiques d'assistance. Le Work and Social Assistance Act (WWB) adopté en 2004 a accru cette responsabilité des municipalités en réformant le mode de financement des dispositifs sociaux. Depuis la loi de 2004, l'Etat alloue un budget annuel divisé en deux parties : une « *work portion* » servant à financer toutes les mesures susceptibles d'aider les bénéficiaires à reprendre un emploi ; une « *income portion* » qui sert à payer les prestations d'assistance aux personnes pauvres. La particularité de ce mode de financement réside dans le traitement réservé aux excédents budgétaires. Si le budget alloué au financement des programmes de retour au travail (programmes appelés « *Work First* ») n'est pas dépensé entièrement, le surplus en fin d'exercice annuel est reversé à l'Etat : les municipalités ont donc intérêt à développer au maximum les dispositifs d'intégration au travail afin d'utiliser la totalité de l'enveloppe budgétaire assignée (la « *work portion* »). Pour l'« *income portion* », la logique de gestion est rigoureusement inverse : si le budget destiné au paiement des prestations n'est pas soldé en fin d'exercice, les municipalités ont le droit de garder ce qui n'aura pas été dépensé en prestations. Les municipalités sont incitées à dépenser moins en prestations sociales que ce que l'Etat leur a alloué, puisque toute prestation non versée est directement récupérée par la municipalité. Les services sociaux des mairies sont donc doublement incités à diminuer le nombre de bénéficiaires des prestations sociales :

- 1) en veillant à contenir le nombre de personnes indemnisées par l'« *income portion* » – donc à limiter les entrées dans l'assistance et à accroître les sorties vers le travail ;
- 2) en développant les dispositifs de type « *Work first* » dont le financement est assuré par la « *Work portion* ».

Ce système de financement réorganisé par la loi de 2004 semble avoir eu l'effet escompté sur les politiques municipales : 23% des municipalités implémentaient un dispositif

de « *Work First* » au début de l'année 2006⁵⁶⁰ ; en 2008, elles étaient plus de 80% des 443 municipalités hollandaises à avoir décidé de mettre en œuvre sur leur territoire un programme « *Work First* »⁵⁶¹. Le WWB laissait aux municipalités une grande liberté sur le type d'activités, le ciblage précis des bénéficiaires et les modalités opérationnelles de mise en œuvre des dispositifs. La seule condition pour pouvoir budgétiser ces programmes sur l'enveloppe « *work portion* » était que les bénéficiaires retournent au travail⁵⁶². Depuis 2004, la loi hollandaise ne parle plus dès lors de dispositifs d'*assistance* (*Bijstand*) mais de dispositifs de *travail et d'assistance* (*Werk en Bijstand*).

Dans la ville d'Utrecht, où nous avons enquêté, c'est un système de « complément de revenus par le travail » qui a été développé dans le cadre du WWB. Un employé des services sociaux de la municipalité d'Utrecht présente ainsi le dispositif:

the homeless people, that's quite a small group of course, but we try to give them the possibility to earn some money. If you go to the station, from here, if you go to the station, maybe you see people in very simple uniform cleaning the street. They are unemployed... homeless people, they can earn a bit of money, so... They like to do that. But to activate them, to pick up the things they can do⁵⁶³.

Mis en œuvre par les services sociaux de la municipalité d'Utrecht (*Sociale Zaken en Werkgelegenheid*), ce dispositif s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi, sur une échelle d'« employabilité » et de rapport au marché du travail allant de 1 à 6. Pour les personnes les plus en bas de l'échelle, les services sociaux municipaux disposent d'un budget de réinsertion par le travail, qui leur permet au jour le jour de proposer des *mini jobs* – ou « *substitute jobs* » – pour réaliser des travaux d'intérêt général, principalement du nettoyage urbain et de la vigilance aux passages piétons. Comment les services sociaux tentent-ils de convaincre les allocataires d'occuper ces « mini emplois » ? C'est l'argument financier qui est utilisé : « *et, viens prendre 25 euros, et sois actif pour une fois !* »⁵⁶⁴. Le gain financier est-il un argument efficace pour convaincre les bénéficiaires à occuper ces emplois ? Pourquoi avoir préféré choisi ce type de dispositif et quels en sont les objectifs ? C'est ce que nous étudierons en comparant les dispositifs d'activation dans les trois Etats.

⁵⁶⁰ Jan Schep, G. « Work and Income in the Netherlands ». Powerpoint presentation in Bologna, 27 April 2008, p. 9.

⁵⁶¹ StimulanSZ. « Work First op instrumenteel niveau ». The Hague, 2005, p. 43-44.

⁵⁶² Bunt S., Grootsholte M., Kemper D.R., van der Werf C. « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands ». Rapport pour le Council for Work and Income, 2008, p. 10-19

⁵⁶³ Entretien n°26.

⁵⁶⁴ *idem*.

2. Cadres cognitifs et normes de modélisation : les logiques des réformateurs

Après avoir présenté brièvement et de manière indépendante trois réformes, nous allons entrer progressivement dans la comparaison en nous demandant pourquoi, en France, en Espagne et aux Pays-Bas, il semblait si impératif « d'activer » les politiques sociales.

2.1. Justifier des réformes

Analysons plus précisément les justifications politiques des réformes sociales. En France, tout d'abord : pourquoi le RSA a-t-il été créé ? La création du nouveau dispositif a été justifiée par l'inefficacité proclamée du système antérieur des minima sociaux : « *Le RSA remédie aux défauts du RMI* » déclarait Martin Hirsch, le membre du gouvernement français en charge de la réforme⁵⁶⁵. Quels étaient les « défauts » de l'ancien système ? La « *faillite du RMI* »⁵⁶⁶ était de trois ordres selon Martin Hirsch :

Depuis plusieurs années, la proportion de la population française qui vit sous le seuil de pauvreté ne diminue plus, et 7,1 millions de personnes sont aujourd'hui dans cette situation. Le nombre de personnes vivant du RMI a augmenté très sensiblement, de même que la part des travailleurs pauvres. De plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus⁵⁶⁷.

Dans le Livre Vert sur le RSA, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives n'insiste pas sur un problème unique mais délimite plutôt un *système de problèmes* : la première phrase de la citation traite de la pauvreté ; la deuxième met en exergue le nombre croissant d'allocataires du RMI ; la fin de la deuxième phrase et la fin de l'extrait introduisent la thématique des travailleurs pauvres et la comparaison des revenus du travail et de l'assistance. Le ministre associe ainsi trois thématiques : 1) la pauvreté ; 2) le travail ; 3) les minima sociaux. Ces thématiques sont liées entre elles de manière causale : la pauvreté (1^{er} problème) serait due à l'insuffisance des revenus du travail en France (2^e problème) comparés au niveau

⁵⁶⁵ Haut commissaire aux solidarités actives jusqu'en mars 2010, Martin Hirsch a depuis été remplacé dans ses fonctions par Marc-Philippe Daubresse.

⁵⁶⁶ Selon l'expression utilisée par le Haut Commissaire lui-même : Hirsch M., Wargon E. « Le Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? » *Etudes*, vol. 410, janvier 2009.

⁵⁶⁷ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». 2008, p. 3.

des revenus minimum (3^e problème). De manière explicite, le Haut Commissariat affirme que la comparaison des revenus du travail et des revenus de l'assistance ne favorise pas la « reprise du travail » dans le système hérité du RMI :

Le système actuel est désincitatif. Ce constat n'emporte pas de jugement moral. Il signifie simplement que, lorsque les ressources d'une personne sont très faibles, il n'est pas possible de lui demander de reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas, voire qui diminuent⁵⁶⁸.

Le ministre en charge du remplacement du RMI par le RSA se défend de produire un discours moral à l'égard des personnes pauvres : mettant en cause les structures administratives et le « système », il dresse ce qu'il appelle un « constat ». Selon quels critères doit-on considérer qu'il n'est pas « possible » de demander à une personne de « reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas, voire qui diminuent » ? Des études auprès de cohortes d'allocataires du RMI ont montré que nombreux étaient ceux qui reprenaient un emploi malgré le fait qu'ils voyaient leurs revenus stagner ou décroître⁵⁶⁹. La reprise d'un emploi sans gain financier est non seulement possible – au sens de *plausible, probable, vraisemblable* – mais elle est constatée de manière réelle et fréquente : en 2002, exploitant les données d'une enquête de l'INSEE, Guillemot, Pétour et Zajdela avaient souligné qu'un tiers des allocataires du RMI reprenaient le travail sans aucun gain financier⁵⁷⁰. Quelle que soit l'interprétation que l'on fasse du discours du Haut Commissariat, il sous-tend dans tous les cas une prise de position morale :

1. soit le ministre connaît les statistiques sur les taux de reprise à l'emploi, il sait que des allocataires travaillent sans gain financier, et alors il pense qu'il n'est moralement pas possible (pas *souhaitable*) de laisser perdurer une telle situation ;
2. soit il considère que les allocataires du RMI comparent les revenus que pourrait leur apporter le travail et les revenus sociaux, et que si dans ce cas-là ils font le choix de ne pas travailler, alors ce choix ne doit pas emporter de « jugement moral » car il n'est pas possible « de reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas ».

⁵⁶⁸ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p. 5.

⁵⁶⁹ Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? ». *La Documentation Française - Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2008, p. 541-559 ; Marc C., « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008.

⁵⁷⁰ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *La Revue Economique*, 2002, n°6.

Dans les deux cas le Haut Commissariat se place dans une posture compréhensive à l'égard des personnes pauvres, et ce quel que soit le choix de ces dernières : pour celles qui reprennent un emploi, la situation de perte de revenus est moralement inacceptable et il faut y remédier ; pour celles qui ne travaillent pas, c'est l'insuffisant gain financier qui est dépeint comme le critère de choix légitime. En adoptant cette posture d'apparence compréhensive⁵⁷¹, le Haut Commissariat réduit le choix des acteurs à leurs motivations financières supposées : les personnes pauvres feraient le calcul rationnel des coûts et des bénéfices du travail – comparés aux coûts et aux bénéfices du non-travail – et ils prendraient leurs décisions personnelles en fonction de ces calculs utilitaristes. Stylisé et mis en scène dans une campagne de communication officielle, voici comment le personnage de « Sylviane » est censé incarner une ancienne allocataire du RMI :

Je m'appelle Sylviane. J'ai 50 ans. Je vis seule, mes enfants sont grands. Je travaille trois après-midi par semaine. Avant, tout ce que je gagnais était déduit de mon RMI. Travailler ou pas, c'était pareil. Maintenant je passe au RSA. Et je le toucherai en plus de mon salaire. Bien sûr que ça sera mieux pour moi ! [voix off:]
*Le RSA ça sert à ça*⁵⁷².

Dans le texte publicitaire, les mots « gagnais », « déduit », « toucherai » et « salaire » se rapportent au champ lexical de l'argent. Le RSA est uniquement présenté comme un gain financier : « [...] je passe au RSA. Et je le toucherai en plus de mon salaire ». Dans la dernière phrase, le pronom « ça » renvoie au « RSA » que je « toucherai en plus » : c'est ce gain financier qui « sera mieux pour moi ». L'utilisation de l'expression « Bien sûr » insiste sur l'évidence, l'affirmation certaine selon laquelle la nouvelle situation sera profitable pour la personne (« mieux »). Se poser la question du gain financier, c'est se poser la *bonne* question, celle que se pose *évidemment* l'allocataire du RMI. En s'érigeant en porte-parole des chômeurs, le Haut Commissariat affirme les « comprendre », au sens étymologique de « prendre avec », « empoigner, happer », « saisir intuitivement l'essence de quelqu'un et le bien-fondé de ses motivations »⁵⁷³. On voit ce à quoi peut mener la narration stylisée : *se mettre à la place*, c'est risquer de *prendre la place*, de *parler soi-même* à travers la mise en scène de l'autre. La réduction la plus manifeste opérée par ce spot publicitaire concerne les motivations des travailleurs : en affirmant que « travailler ou pas, c'était pareil », le spot télévisé limite l'intérêt de la personne en emploi au seul gain financier. Peu importe le rôle

⁵⁷¹ Hirsch, M., Rosière G. *La chômarde et le Haut commissaire*. Paris : Oh ! éditions, 2008.

⁵⁷² Spot télévisé, visible en ligne sur : < www.dailymotion.com/video/x9a7mn_spot-tv-rsa-sylviane-assistante-a-l_news >

⁵⁷³ Rey, A. (dir.) « Comprendre ». *Dictionnaire historique de la langue française. op. cit.*, p. 827.

social, les responsabilités, la socialisation et le sentiment de respectabilité qu'offre le travail – autant de sources d'intérêt régulièrement soulignées par les travaux sociologiques sur les motivations des travailleurs⁵⁷⁴. Alors que la majorité des travailleurs français déclarent qu'ils continueraient à travailler même s'ils n'avaient pas besoin d'argent⁵⁷⁵, le Haut Commissariat fait de l'*argent* la motivation première des allocataires de minima sociaux. D'après un entretien avec un responsable de la communication sur le RSA au sein du Haut Commissariat, l'important dans la campagne de communication était justement de montrer que :

‘Avec le RSA quand je reprends du travail, je gagne de l'argent’. C'est vraiment, c'est vraiment ça. D'où le fait que l'on ait mis, euh, quasiment, sur les films et le reste, on a mis 3 situations, quasiment 3 situations sur 4, c'est des personnes qui travaillaient. C'est bien pour ça, quoi.

Pour quoi ? Pardon, je n'ai pas compris...

C'est bien pour ça : j'ai dit que justement, c'est ce qu'on a vraiment, ce sur quoi on a vraiment axé les choses, qui était le bénéfice financier du retour à l'emploi⁵⁷⁶.

Le bénéfice financier du retour à l'emploi : voilà ce qui constituait l'intérêt du RSA pour les allocataires de minima sociaux, et ce sur quoi le Haut Commissariat souhaitait insister dans la campagne de communication. Depuis le Livre vert sur le RSA, l'intérêt des allocataires au nom duquel est exigée une réforme des minima sociaux est réduit à des considérations monétaires :

La création du rSa doit permettre, pour les personnes exerçant une activité faible ou nulle, quelle que soit la situation de départ, que le produit de chaque nouvelle heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les « effets de seuil »⁵⁷⁷.

Les choix des allocataires de minima sociaux sont censés être motivés par les revenus et par l'évolution de ces revenus – à la fois dans le temps et en fonction des situations d'activité. « *Le rSa sera incitatif au retour à l'emploi et donnera de la visibilité aux personnes sans emploi sur l'évolution de leur revenu en cas de reprise d'emploi* » précise le Haut Commissariat⁵⁷⁸. En présentant des allocataires de minima sociaux planificateurs de leurs

⁵⁷⁴ Voir en particulier : Schnapper, D. *Contre la fin du travail*. Paris : Textuel, 1997 ; Linhart D. (dir.). *Pourquoi travaillons-nous? Une approche sociologique de la subjectivité au travail*. Paris : Eres, 2008 ; Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition ? op. cit.* ; Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». Document de travail du Centre d'études de l'emploi, vol. 96, février 2008. Pour une présentation plus détaillée des travaux sociologiques sur les motivations non-utilitaristes des allocataires de minima sociaux à l'égard du travail, nous renvoyons au chapitre VIe de la thèse, sous-partie 1.4. : « *Quand les faits débordent les 'trappes'* ».

⁵⁷⁵ Statistiques ISSP 1989, 1997, 2005, exploitées par : Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». *op. cit.*

⁵⁷⁶ Entretien n°3.

⁵⁷⁷ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p. 14.

⁵⁷⁸ *idem*.

revenus, le Haut Commissariat établit un lien causal entre « l'évolution de leur revenu en cas de reprise d'emploi » et la décision de « reprise d'emploi » – la première variable déterminant la seconde. De manière implicite, le Haut Commissariat ne comprend la reprise d'emploi que comme un choix financier : si les allocataires des minima sociaux retournent vers le travail, ce ne peut être que parce qu'ils y voient un avantage pécuniaire.

En Catalogne, les minima sociaux ont été réformés en 2006. Le décret 408/2006 de la Generalitat de Catalunya affirmait que :

il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de types économiques liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la Renta Mínima de Inserción pour être embauchées ou pour se lancer dans une activité d'auto-entreprise. Ces aides permettront aux personnes destinataires, si elles sont embauchées ou débute une activité d'auto-entreprise, de percevoir un complément durant une période d'un an maximum alors que le droit à la prestation économique est interrompu pour cause d'insertion dans le travail. Le montant de cette aide complémentaire correspond à un pourcentage du montant de base de la prestation de la RMI⁵⁷⁹.

Si le décret inscrit les nouvelles mesures dans la lignée de l'« Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana » signé le 16 février 2005 par la Generalidad et les partenaires sociaux, il faut noter que la création d'un tel dispositif d'« aide complémentaire de type économique liée à l'insertion dans le travail » n'est pas mentionnée explicitement ni même suggérée dans l'accord social en question⁵⁸⁰. Le décret fait référence à une disposition de l'« Acuerdo estratégico » (point n°85 du document) sur l'« inclusion sociale »; toutefois, cette disposition avait trait uniquement au montant de base de la RMI, et non à une quelconque prestation complémentaire en cas de travail. La disposition n°85 relayait la demande syndicale de la CCOO et de l'UGT de voir augmenter le montant de base de la RMI – l'augmentation souhaitée étant fixée, dans la disposition de l'accord, à +22,7% sur l'ensemble de la législature. Faisant référence à cette disposition, le ministre du travail consent à une forte augmentation (+50%) non pas du montant de base de la RMI, mais seulement des aides complémentaires ciblées sur certains collectifs (les familles monoparentales et familles avec plusieurs enfants). Le ministre motive ces aides ciblées au nom de l'« accord stratégique » ; à l'inverse, c'est ce qu'il appelle « *la philosophie adoptée depuis l'origine de la Renta mínima*

⁵⁷⁹ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

⁵⁸⁰ Generalitat de Catalunya, « Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana », Barcelona, 16 de febrero de 2005.

de inserción » qui lui sert de justification pour ne pas appliquer cette augmentation à la prestation de base. Il conviendrait surtout de « *protéger avec une plus forte intensité les familles qui le nécessitent le plus* »⁵⁸¹. On a vu au contraire que c'est au cours des années 1990, et surtout en 2001, que des prestations complémentaires ont été créées pour des configurations familiales spécifiques : en 1990, la « philosophie » de la RMI ne faisait pas de distinction sur critères familiaux.

Ce qui est nouveau et intéressant dans la formulation du décret, c'est la manière dont est justifiée la création d'une « *aide complémentaire de type économique liée à l'insertion dans le travail* ». Le texte littéral est significatif, afin de mesurer comment sont équilibrées les différentes propositions :

Pour donner suite à cet Accord stratégique et pour continuer à mettre l'accent sur la philosophie adoptée depuis l'origine de la Renta Mínima de Inserción, c'est-à-dire protéger avec une plus forte intensité les familles qui le nécessitent le plus, il a été jugé opportun d'augmenter le montant de certaines aides complémentaires créées en 2001, lesquelles seront augmentées de 50%. Avec cette mesure, les familles percevront mensuellement une aide d'un niveau équilibré, si on la met en relation avec le montant de l'assurance chômage, du salaire minimum interprofessionnel ainsi que de l'ensemble des prestations de protection sociale.

D'un autre côté, il a aussi été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de types économiques liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort⁵⁸²...

La création des « aides complémentaires de type économique liées à l'insertion dans le travail » est présentée, sinon comme la mise en application de dispositions prévues dans l'Accord stratégique (alors que celui-ci ne prévoyait aucune mesure de ce type), du moins comme une manière de compenser l'augmentation de certaines aides sociales. Si, d'un côté, certaines prestations complémentaires verront leur niveau relevé, « *d'un autre côté* » (« *por otro lado* ») le ministre estime nécessaire de stimuler davantage l'effort des allocataires eu égard à la reprise d'emploi. L'usage du pronom indéfini « *se* » (« *también se ha valorado la necesidad* ») et le manque de précision sur l'origine de cette « aide complémentaire d'insertion dans le travail » masquent le fait qu'il s'agit bien d'une initiative du département du travail de la Generalitat : comme l'indiquait au cours d'un entretien un responsable des programmes d'« *inserción laboral* », les « *aides complémentaires de type économique* » ont été créées en 2006 sous l'impulsion de la Generalitat de Catalunya⁵⁸³. La

⁵⁸¹ Decreto 408/2006, de 24 de octubre, *op. cit.*

⁵⁸² « *Por otro lado, también se ha valorado la necesidad de implementar unas nuevas ayudas complementarias de tipo económico vinculadas a la inserción laboral, a los efectos de estimular el esfuerzo que deben hacer...* »

⁵⁸³ Entretien n°45.

création de tels dispositifs ne résultait ni des exigences formulées par les partenaires sociaux, ni d'une quelconque compétence ou obligation étatique :

Quand a été créé ce complément?

Ça fait trois ans. Trois ans.

Spécialement en Catalogne?

Oui. Ici en Catalogne, oui. [...]

Ce n'était pas une obligation de l'Etat central?

Non, non. C'est que chaque... c'est ce que je disais : chaque Communauté Autonome a développé sa propre Renta mínima, et c'est elle qui a déterminé les caractéristiques⁵⁸⁴.

Le décret de 2006 a créé deux nouvelles dépenses sociales, l'une tentant de rétablir une équité de traitement entre des situations et des besoins sociaux inégaux – aide plus élevée pour les familles –, l'autre aide sociale étant conditionnelle à la reprise d'emploi. La nouveauté ne réside pas dans le traitement plus favorable réservé aux familles, ce qui avait déjà été l'objet de plusieurs décrets à la fin des années 1990 et en 2001 ; le décret de 2006 n'est qu'une évolution du *degré* ou du *niveau* de l'aide sociale pour l'aide spécifique aux familles. C'est plutôt la création des « aides complémentaires de type économique liées à l'insertion dans le travail » qui constitue une rupture, un changement politique : jamais auparavant la Generalitat n'avait créé d'aide financière conditionnée à la reprise d'un travail pour les allocataires de la RMI. Pourquoi ce changement en 2006 ? Lorsque l'on demande à l'enquêté, immédiatement après l'avoir interrogé sur les compétences partagées de l'Etat central et de la Generalitat, « *pourquoi, il y a trois ans, ce Complemento a-t-il été développé ?* », voici la réponse du responsable des programmes d'« inserción laboral » :

Et bien parce que l'on souhaitait un peu, hum, donner la priorité à l'insertion dans le travail. Et un des handicaps [hándicaps] qu'on avait à ce sujet, et bien c'était que comme les salaires n'ont beaucoup monté et que le salaire minimum est ce qu'il est, et bien des fois le fait d'aller travailler n'était pas suffisamment... motivant, pour la personne bénéficiaire de la Renta Mínima, pour... pour aller travailler. Alors, et bien, on a fait le complément⁵⁸⁵.

Pour le responsable catalan des programmes d'« inserción laboral », le niveau comparé des salaires, du salaire minimum et de la Renta Mínima est un problème, un « *handicap* » à l'insertion dans le travail. Cet extrait illustre ce que l'on s'est proposé d'étudier sous le concept d'« algorithme » : des schèmes de causalités associant une définition

⁵⁸⁴ *idem*

⁵⁸⁵ *idem*.

spécifique des problèmes, des solutions et des objectifs⁵⁸⁶. Dans l'exemple classique : « si on allège les charges sociales, alors on renforce la compétitivité des entreprises », le problème souligné est celui des charges sociales, l'allègement est la solution, et l'objectif final est la compétitivité des entreprises. Dans le cas de la réforme catalane, l'objectif est précisé immédiatement par l'enquêté : donner la priorité à l'insertion dans le travail (« *primar el tema de la inserción laboral* »). L'entretien confirme ainsi le texte officiel du décret de 2006⁵⁸⁷ : l'objectif est le travail des bénéficiaires de la RMI. L'on pourrait pousser davantage le questionnement et demander à nouveau pourquoi, pour quelles raisons vouloir faire travailler davantage les allocataires de minima sociaux ? En vue de quels objectifs finaux ? A quoi sera utile le retour au travail pour les bénéficiaires des politiques sociales, mais aussi pour les pouvoirs publics, l'économie catalane, etc ? Ce retour critique sur les objectifs des réformes actives – objectifs explicites et implicites, objectifs intermédiaires et finaux – sera l'objet du chapitre Ve de la thèse. Pour l'instant, contentons-nous de ce premier niveau de réponse : le but poursuivi est *l'insertion dans le travail*. Or, cet objectif ne pourrait pas être atteint sans réforme de politique publique, un obstacle empêchant d'atteindre la cible : le problème serait celui du *niveau relatif des revenus du travail et de l'aide sociale*⁵⁸⁸. Face à ce problème, une solution a été pensée : augmenter le niveau des revenus du travail grâce à un *complemento*.

La différence entre le montant de la Renta Mínima de Inserción et le salaire potentiellement perceptible sur le marché du travail aurait été insuffisante pour que les allocataires fassent la démarche de reprendre un travail. Dans ce cas de réforme comme dans le cas de la création du RSA en France, le choix des allocataires de minima sociaux est présenté sous la forme d'un calcul de coûts et de bénéfices : si les bénéficiaires de la RMI n'étaient pas davantage « *motivés* » par le travail, ce serait parce que les bénéfices financiers de l'emploi auraient été insuffisants par rapport au bénéfice financier de l'allocation d'assistance. Il faut noter que, comme en France, ce « constat » ne se présente pas comme un jugement moral à l'égard des « mauvaises » personnes pauvres ou de ce qui serait une tare individuelle, mais comme une observation objective mettant en cause les structures administratives de l'aide sociale et des dysfonctionnements sur le marché du travail. Le terme « handicap » ne désigne pas ici les personnes pauvres, mais les structures économiques et administratives du marché de l'emploi. Le « handicap » est un constat micro-économique, un

⁵⁸⁶ Muller, P. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde », *op.cit.* ; Muller, P.

« Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *op. cit.*

⁵⁸⁷ « ...dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la renta mínima de inserción pour être embauchées ou pour se lancer dans une activité d'auto-entreprise ».

⁵⁸⁸ « comme les salaires n'ont beaucoup monté et que le salaire minimum est ce qu'il est, et bien des fois [...] pour la personne bénéficiaire de la Renta Mínima... »

défaut technique, une donnée biaisée du marché du travail : il ne serait pas financièrement intéressant ou motivant d'aller travailler. Comme dans le cas du RSA, ce « problème » est présenté comme un donné. *A contrario*, il n'est pas considéré sérieusement, ni même seulement envisagé, que ce *fait* puisse être un *artefact*, une évaluation comparative des gains marginaux à l'emploi réalisée par des statisticiens et spécialistes du marché du travail sans que les personnes pauvres se posent elles-mêmes ce « problème ». Comment y mettent en garde Bourdieu, Chamboredon et Passeron, « oublier que le fait construit selon des procédures formellement irréprochables, mais inconscientes d'elles-mêmes, peut n'être qu'un artefact, c'est conclure, sans autre examen, de la possibilité d'appliquer les techniques à la réalité de l'objet auquel on les applique »⁵⁸⁹. Dans le cas du RSA comme dans celui de l'Ayuda Complementaria, le calcul rationnel et maximisateur des allocataires est un *a priori* non questionné. Si cet *a priori* n'est pas pensé comme un jugement moral c'est parce qu'il n'est pas pensé comme un *jugement* du tout – au sens d'un *avis*, d'une *opinion* ou d'une *sentence* : le comportement rationnel serait un fait, s'imposant par son caractère évident et indiscutable.

2.2. Un modèle-type de raisonnement en quatre étapes

Le comportement rationnel serait un fait : cette représentation est partagée par les principaux acteurs en charge des réformes. Lorsque l'on demande au responsable des programmes d'« inserción laboral » à la Generalitat de Catalunya ce qu'il veut dire lorsqu'il affirme qu'« *aller travailler n'est pas suffisamment motivant* », il répond :

Oui : avant tout parce que si, par exemple, ils [les allocataires de la RMI] touchaient 800 euros, et qu'un travail c'était par exemple 850 euros, et bien, voilà, c'était pas... Enfin, la relation entre le salaire... entre le travail et le non travail, en fonction de l'argent qu'ils recevaient, et bien non... Voilà : ça n'incitait pas la personne à travailler⁵⁹⁰.

Cet extrait est intéressant non seulement parce qu'il applique la théorie économique des « trappes » – sur laquelle nous reviendrons plus tard –, mais aussi et surtout parce qu'il utilise des ressorts argumentatifs typiques et stylisés : la mise en scène d'un salaire et d'une aide sociale dont les montants théoriques sont extrêmement proches. Prenant les atours d'une

⁵⁸⁹ Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. *Le métier de sociologue. Préalables épistémologiques*. (1^e éd : 1968). Berlin : Mouton de Gruyter, 2005, p.71.

⁵⁹⁰ Entretien n°45.

démonstration scientifique, mathématique et désengagée, l'argumentation conclut au manque d'incitation financière à travailler. Cette manière d'administrer la preuve fonctionne comme une tautologie : prétendant valider une démonstration, l'exemple est imaginé de telle sorte qu'il soutient la démonstration. Les données chiffrées censées défendre la validité du modèle ne sont pas tirées des faits mais extraites du modèle lui-même. Souhaitant défendre le « constat » du manque d'incitation financière, l'enquête imagine un modèle qui l'exprimerait au mieux et illustre son raisonnement théorique par un exemple tout aussi théorique. Dès lors, le modèle se valide lui-même : effectivement, la différence entre 800 et 850 euros n'est pas grande (écart de 6%). Pourtant, qu'est-ce que cela nous dit sur la réalité ? Les montants présentés sont-ils représentatifs, et si oui, représentatifs de quoi ? On sait par exemple que le montant de la Renta Mínima de Inserción était de 410 euros pour une personne seule en 2009 ; les compléments financiers pour charge familiale étaient alors de 53,50 euros pour les trois premiers membres additionnels, puis de 34,50 euros à partir du 5^e membre de la famille⁵⁹¹. De petites aides spécifiques (comprises entre 34 et 81 euros par mois) s'appliquaient en complément pour les familles monoparentales qui ne recevaient pas de pension alimentaire, les enfants de moins de 16 ans et les enfants handicapés, ainsi que les personnes dont le niveau de handicap ou de dépendance étaient des obstacles à l'insertion professionnelle. Autrement dit, pour recevoir une prestation RMI de 800 euros par mois en Catalogne – comme dans le « modèle » utilisé par l'enquête –, il faut avoir plus de quatre enfants de moins de 16 ans⁵⁹², être père (ou mère) seul sans pension alimentaire avec plus de trois enfants à charge, ou être soi-même en situation de handicap. L'exemple des « 800 euros » utilisé en soutien de la preuve ne désigne pas la médiane ou la moyenne d'une population et semble peu représentatif : la Renta Mínima reste d'un niveau faible pour les allocataires qui ne rentrent pas dans ces critères sociaux et familiaux stricts. Si l'on prend en compte les 410 euros de la RMI pour une personne seule, comparés au salaire minimum légal de 624 euros par mois (soit 52% plus élevé que la RMI)⁵⁹³ et au salaire mensuel moyen de 1980 euros bruts en Catalogne en 2009⁵⁹⁴, c'est la représentativité de l'exemple des « 800/850 euros » qui peut être mise en question.

⁵⁹¹ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, RESOLUCIÓN PRE/319/2009, de 9 de enero 2009, por la que se determinan los importes de la prestación económica básica y de los complementos por miembro adicional de la renta mínima de inserción para el año 2009, así como las ayudas complementarias, 9 de enero 2009.

⁵⁹² Ou des enfants handicapés, sans critère d'âge.

⁵⁹³ Real Decreto 2128/2008, de 26 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2009.

⁵⁹⁴ Instituto Nacional de Estadística. « Encuesta Anual de Estructura Salarial. Año 2009 », 22 juin 2011; El Mundo. « El salario medio de Cataluña se sitúa en 1.982 euros brutos », 02/08/2010. Les données sur le salaire médian n'étant pas ventilées par Communautés Autonomes, nous utilisons ici le salaire moyen. A titre de

En outre, même si l'écart réel correspondait à l'écart type présenté en exemple (50 euros de différence entre le salaire et la Renta Mínima dans l'exemple), il n'est pas évident que cet écart faible pose un problème aux allocataires. Or, ce que fait la modélisation, c'est de constituer un problème par le truchement des chiffres : que la différence entre 800 et 850 euros soit faible, on peut en convenir ; que cet exemple modélisé représente la majorité des situations réelles, on peut se poser la question ; mais surtout, que cette différence implique une désincitation, c'est faire une généralisation et un saut conceptuel hâtifs. Dire que « *voilà : ça n'incitait pas la personne à travailler* », c'est postuler que la personne réalise elle-même ce calcul comparatif, qu'elle y est sensible et qu'elle fait évoluer son comportement au gré des estimations de rentabilité. Si nous insistons sur cet exemple, c'est parce qu'il est significatif d'une méthode de démonstration utilisée par les responsables des réformes « actives » interrogés dans nos trois terrains d'enquête – à savoir un raisonnement formel fonctionnant sur lui-même, mais qui ne peut être valide qu'à la condition que certaines prémisses, certains sous-entendus, soient partagés. Cette méthode de raisonnement syllogistique se déroule typiquement en quatre étapes :

- 1) *Une comparaison modélisée du niveau des revenus salariaux et des prestations sociales.*
S'ensuit généralement :
- 2) *Un constat fatal concernant la faible différence de revenus entre situation de travail et situation d'« oisiveté ».* De cette conclusion, on pourrait déduire :
- 3) *L'existence d'un problème de désincitation au travail ;* lequel expliquerait à son tour :
- 4) *Les faibles taux de reprise d'emploi et la persistance de taux de chômage élevés chez certaines catégories de population* (conclusion explicite ou implicite).

Chez les enquêtés les plus prudents, la dernière étape du raisonnement est seulement sous-entendue. Ainsi, dans le cas français du RSA, peu de membres du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, de la Direction Générale de la Cohésion Sociale ou de la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle adoptent ouvertement la théorie selon laquelle le chômage s'expliquerait par un problème de désincitation au travail, et que l'incitation des allocataires suffirait à créer de l'emploi ; rares sont les documents dans lesquels les réformateurs s'engagent à faire baisser fortement le taux de chômage. Quand elles existent, de telles annonces sont formulées au conditionnel : « *un tel mécanisme* [le RSA]

comparaison, au niveau national, le salaire médian était inférieur de 300 euros au salaire moyen en 2009 d'après l'INE.

devrait permettre d'augmenter le taux d'activité » avançait prudemment le futur Haut Commissaire dans un rapport au Sénat en 2005⁵⁹⁵. Dans la plupart des cas – comme dans l'entretien avec le responsable des programmes d'« inserción laboral » en Catalogne – l'enquête se contente de dépeindre le caractère désincitatif des aides financières, sans avoir à en tirer explicitement les conclusions en termes de choix individuels et d'activité. L'effet sur le retour à l'emploi reste de l'ordre du sous-entendu. Les allocataires sont « *réticents à travailler* » conclura-t-on seulement avec prudence⁵⁹⁶.

Tous les enquêtés n'auront pas la même retenue, et formuleront le raisonnement logique jusqu'à son terme. Voici par exemple comment un ancien député espagnol, ancien porte-parole du groupe socialiste à la Commission de Politique Sociale et de l'Emploi au Parlement national, se représente le raisonnement des demandeurs d'emploi :

Si moi, par exemple, je suis un travailleur non qualifié. Un ouvrier du bâtiment. Et supposons que l'INEM, l'Institut National de l'Emploi, me paie 800 euros. Et si je travaille, et bien au mieux je touche 1000 euros. Ca va me récompenser [compensar] de travailler pour 200 euros? Non !⁵⁹⁷

Comme l'argent gagné ne va pas compenser le travail, l'ancien député pense que « *voilà, c'est comme ça qu'on désincite [desincentivar] à chercher un emploi. Parce qu'alors que je reçois l'allocation, la prestation et mes revenus en général peuvent arriver à être supérieurs à ceux que j'aurais si je travaillais !* ». Si, dans cet exemple, la prestation mise en cause n'est pas la Renta Mínima mais l'allocation chômage, le procédé argumentatif est analogue : comparaison d'un montant d'allocation et d'un niveau de salaire théoriques, estimation du gain à l'emploi, conséquences sur l'insuffisante incitation à travailler. Là où cet ancien député membre de la Commission de Politique Sociale et de l'Emploi au Parlement fait un pas supplémentaire, c'est lorsqu'il tire les conclusions en termes d'emploi et de politiques publiques : d'après l'ancien député, le niveau des allocations chômage et des prestations d'assistance est « *trop généreux, et c'est contreproductif* » en termes d'emploi.

⁵⁹⁵ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». Avril 2005, p.29.

⁵⁹⁶ Entretien n°45.

⁵⁹⁷ Entretien n°36.

2.3. Prosopopée et sermocination : faire parler les allocataires

A l'instar du membre du Haut Commissariat français⁵⁹⁸ et du responsable de l'« inserción laboral » à la Generalitat de Catalunya⁵⁹⁹, l'ancien député socialiste espagnol présente dans des termes économiques et comptables le raisonnement de l'allocataire : « *ça va me récompenser de travailler pour 200 euros ?* » se demande ainsi l'ancien parlementaire⁶⁰⁰. Il faut noter qu'excepté chez le responsable de l'« inserción laboral » à la Generalitat, les propos fictifs attribués à des personnes pauvres sont toujours formulés au discours direct, à la première personne – comme si le locuteur connaissait personnellement des individus en situation de pauvreté, ou qu'il était en mesure de se mettre à leur place. Ainsi, pour le conseiller français au Haut Commissariat, « *avec le RSA quand je reprends du travail, je gagne de l'argent* »⁶⁰¹ ; l'ancien député espagnol se demande « *si moi, par exemple, je suis un travailleur non qualifié* » ; quant au spot télévisé sur la réforme française, il fait parler face à la caméra le personnage imaginaire et stylisé de « Sylviane »⁶⁰². Cette manière de faire parler des acteurs absents, voire de mettre un visage et des mots sur une abstraction (l'« allocataire de minimum social ») est une figure rhétorique classique : la « prosopopée » – appelée également « sermocination » lorsqu'elle est enchâssée dans un autre discours⁶⁰³. Tout en maintenant à l'écart les expériences vécues et les conditions de vie effectives des personnes pauvres, la prosopopée donne un effet de réalisme au discours. Elle permet de mimer une posture subjective, empathique, une proximité sociale et de raisonnement avec les acteurs mis en scène. Cette ambiguïté du discours sur les pauvres (discours produit à l'extérieur du monde social et des conditions de vie des personnes pauvres, mais prétendant saisir les ressorts intimes de leurs comportements) est constatée à plusieurs reprises dans les entretiens ; par exemple, dans un entretien au Ministère des affaires sociales de Catalogne, le chef de cabinet pense qu'« *il y a des gens qui se disent : “comme nous sommes dans un pays développé, avec l'Etat providence et tout ça, je sais qu'ils ne vont pas me laisser tomber”* »⁶⁰⁴. Dès lors, le chef de cabinet formule le raisonnement des personnes pauvres à la première personne du

⁵⁹⁸ Entretien n°3.

⁵⁹⁹ Entretien n°45.

⁶⁰⁰ Entretien n°36.

⁶⁰¹ *idem*.

⁶⁰² Spot télévisé, *op. cit.*

⁶⁰³ Fromilhague, C. *Les figures de style*. Paris : Nathan Université, 2000.

⁶⁰⁴ Entretien n°44.

singulier. Se figurant en travailleur précaire (« *demain je peux être caissier de supermarché* »), le locuteur s’imagine refuser un emploi parce qu’il n’y aurait pas intérêt financièrement : « *non, regarde, comme j’ai droit aux allocations, le travail ne me va pas* »». Parce qu’il est supposé faire un usage maximisateur des aides sociales (« *que l’Etat me donne, que l’Etat me donne, que l’Etat me donne !* »), l’allocataire ainsi figuré n’aurait « *pas intérêt à travailler* »⁶⁰⁵ : « *Pourquoi j’irais travailler? Je vais perdre les aides !* ». Retrouvant finalement une position et un discours d’extériorité, le chef de cabinet tire les conclusions générales de sa démonstration : parce que les allocataires font le calcul comparatif des coûts et des bénéfices financiers du travail, « *alors ils refusent* » de retourner sur le marché de l’emploi.

La comparaison modélisée du niveau des revenus salariaux et des prestations sociales (1), la mise à l’index d’une faible différence de revenus entre situation de travail et situation de non-travail (2), les conclusions en termes de désincitation au travail (3) et de faibles taux de reprise d’emploi (4) constituent les quatre étapes d’un raisonnement typique sur le marché de l’emploi et les aides sociales. Les textes de lois, les discours publics et les propos recueillis dans le cadre d’entretiens semi-directifs peuvent différer quant au registre de langue, mais il est troublant de constater dans des discours différents, entre des acteurs administratifs et politiques à différents niveaux et de différents pays, l’usage d’algorithmes similaires pour penser et présenter les minima sociaux.

Gardons-nous de penser naïvement que si un discours est partagé, c’est qu’il est « vrai » ou « juste » en soi. Comme nous y mettent une nouvelle fois en garde Bourdieu, Chamboredon et Passeron :

Nombre d’enquêtes de motivations (surtout rétrospectives) supposent que les sujets puissent détenir un moment la vérité objective de leur comportement (et qu’ils en conservent continûment une mémoire adéquate), comme si la représentation que les sujets se font de leurs décisions ou de leurs actions ne devait rien aux rationalisations rétrospectives. Sans doute peut-on et doit-on recueillir les discours les plus irréels, mais à condition d’y voir, non l’explication du comportement, mais un aspect du comportement à expliquer⁶⁰⁶.

Le discours rationaliste sur les allocataires de minima sociaux apparaît « vrai » et il est présenté comme tel *par des acteurs politico-administratifs à un moment donné* : pour

⁶⁰⁵ Dans le texte (expression répétée à plusieurs reprises dans le texte): « *no sale a cuenta trabajar* ».

⁶⁰⁶ Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. *Le métier de sociologue. op. cit.*, p. 57-58.

l'instant, ce constat nous suffit. A ce stade de l'enquête, nous appliquons le conseil méthodologique de Pinson et Sala Pala :

[...] l'objectif du chercheur n'est pas – tout du moins dans une première phase de l'enquête – de rechercher la vérité des pratiques et représentations, de chercher à savoir si les acteurs disent la vérité ou pas, mais de comprendre pourquoi ce qu'ils disent est *leur* vérité : « Par définition, l'interviewé a raison et ce sont justement ses “bonnes raisons” qu'il s'agit de mettre à jour »⁶⁰⁷. On considère que toutes les affirmations, même celles qui sont manifestement de la plus mauvaise foi, peuvent apporter quelque chose à la compréhension du social⁶⁰⁸.

Ce développement liminaire n'a pas pour but d'expliquer pourquoi les acteurs pensent ainsi : les discours prononcés ne font que positionner les acteurs et exprimer leur posture intellectuelle et normative à un moment donné. C'est dans un prochain chapitre consacré aux « causes » que nous étudierons comment des opinions dominantes se sont constituées autour des politiques « actives », et comment l'on peut expliquer le succès de cet algorithme. Pour l'instant, nous constatons qu'en France comme en Catalogne, des réformes des minima sociaux ont été mises en œuvre en postulant que les allocataires de minima sociaux faisaient le calcul utilitariste des coûts et des bénéfices financiers de la reprise d'emploi. Qu'en était-il aux Pays-Bas ?

Aux Pays-Bas, depuis le WWB de 2004, les municipalités mettent en œuvre des programmes destinés à accroître le retour au travail des bénéficiaires de l'assistance. Le montant de base de l'allocation d'assistance reste fixé par l'Etat (articles 20-24 de la loi du 1^{er} janvier 2004), mais il peut être révisé par les municipalités en fonction des caractéristiques sociales et familiales des bénéficiaires (article 25). Le montant maximum de la prestation est attribué aux couples mariés ; l'aide est abaissée à 70% pour les familles monoparentales, et à 50% pour les célibataires⁶⁰⁹. A titre d'illustration, en 2007, la prestation d'assistance s'établissait à 623 euros mensuels pour un célibataire, 872 euros pour un parent en situation de monoparentalité, et à 1246 euros pour les couples mariés (article 21 du WWB)⁶¹⁰.

Renommant symboliquement l'ancienne prestation d'assistance (« *Bijstand* ») en prestation d'« assistance et de travail » (« *Werk en Bijstand* »), la loi de 2004 entendait

⁶⁰⁷ Erhard, F. *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil, 1997, p. 97.

⁶⁰⁸ Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *op. cit.*, p. 584.

⁶⁰⁹ Source : site Internet du Ministère hollandais des affaires sociales <www.government.nl/ministries/szw>; confirmé par l'entretien n°27.

⁶¹⁰ Sol E., Sichert M., van Lieshout H., Koning T. « Activation as a Socio-Economic and Legal Concept : Laboratorium the Netherlands ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin and Heidelberg : 2008, p. 161-220.

renforcer l'objectif du travail pour les allocataires de l'assistance. D'après la chef adjointe du département d'évaluation du WWB au Ministère des affaires sociales WWB, « *l'objectif de la loi est de faire retourner davantage d'allocataires vers le travail et de minimiser le nombre de personnes qui finissent comme allocataires* »⁶¹¹. Dans un article en 2008, la chef adjointe de l'évaluation du WWB au Ministère exposait ainsi les trois objectifs du « work rather than benefits » :

Goal: 'Work rather than benefits'		
Fewer new benefit recipients	Minimum income guaranteed by the state for those who cannot work	Encourage people to leave welfare and go to work

Source: Davidse, E. « The new Work and Social Assistance (WWB). System change and initial results ». MLP Discussion Paper, 4 juin 2007, p.4.

Le Work and Social Assistance Act de 2004 entendait garantir le revenu des personnes qui ne *pouvaient* pas travailler ; pour les personnes valides, la reprise d'emploi et « *le travail avant les bénéfices* » devaient être des objectifs renforcés. Bien que laissant aux communes la responsabilité des instruments utilisés, la loi de 2004 souhaitait « *accroître les sorties de l'assistance* » [Promote outflow from social assistance] et « *réintégrer dans le travail* » [Reintegration into work] davantage d'allocataires⁶¹².

La manière dont les réformes sont construites informe sur les enjeux qui mobilisent les réformateurs et sur les problèmes considérés comme dignes de recevoir une réponse politique⁶¹³. Quel était donc *le problème* justifiant la réforme de l'assistance aux Pays-Bas ? Si le WWB entendait « *accroître les sorties de l'assistance* » et développer la « *réintégration dans le travail* », on peut supposer logiquement que le Ministère considérait le volume des sorties de l'assistance et des réintégrations dans le travail comme insuffisants. Le rapport du Ministère conforte cette idée : dans un chapitre intitulé « *a brief history: why a new system with the WWB?* », le SZW explique que « *le changement vers un autre système n'est pas venu de nulle part. Dans les dernières décennies du siècle dernier, trop de personnes dépendaient des prestations sociales aux Pays-Bas* »⁶¹⁴. Un responsable des réformes du WWB au

⁶¹¹ « The aim of the Act is to get more benefit recipients back to work and to minimise the number of people who end up as benefit recipients ». Davidse, E. « The new Work and Social Assistance (WWB). System change and initial results ». MLP Discussion Paper, 4 juin 2007, p.1.

⁶¹² SZW, « The Work and Social Assistance Act (WWB) », *op. cit.* p.17.

⁶¹³ Muller P., Surel Y. *L'analyse des politiques publiques. op. cit.*

⁶¹⁴ SZW. « The Work and Social Assistance Act (WWB) », *op. cit.* p.6.

Ministère confirme que, pour le Ministère SZW, « *le nombre d'allocataires était trop grand* »⁶¹⁵.

Comme dans le cas du RSA français, le Ministère en charge de la réforme des minima sociaux aux Pays-Bas estime que le nombre de bénéficiaires des prestations d'assistance est trop élevé et qu'il faut y remédier⁶¹⁶. Mais pourquoi y aurait-il trop de récipiendaires de l'aide sociale ? Comment expliquer que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales aux Pays-Bas* »⁶¹⁷ ? D'après le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi⁶¹⁸, c'est parce que les prestations sociales seraient trop généreuses et que les allocataires n'auraient pas intérêt à travailler :

La raison pour laquelle les personnes n'acceptent pas un travail : c'est parce qu'ils veulent... parce que l'allocation est trop généreuse⁶¹⁹.

Elle est trop généreuse...

Trop généreuse, oui. Comparée au salaire que vous pouvez toucher avec un nouvel emploi.

Donc ce serait une sorte de « comparaison » ?

Oui. Oui c'est une comparaison que les gens font. Un cal... Un calcul⁶²⁰.

Capables de comparer les situations financières immédiate et à venir en fonction d'hypothèses alternatives de travail et de loisir, les allocataires de l'aide sociale refuseraient des emplois parce qu'ils n'y auraient pas intérêt financièrement. Comme dans les cas français et catalan, les allocataires sont dépeints utilitaristes, maximisateurs et guidés par des motivations financières. On retrouve ici les quatre phases du raisonnement idéal-typique déjà rencontré dans les deux premiers terrains :

1. une « *comparaison* » modélisée du niveau des revenus salariaux et des prestations sociales ;
2. la dénonciation d'une trop faible différence de revenus entre situation de travail et situation de non-travail : « *l'allocation est trop généreuse* » ;
3. de cette conclusion est déduite l'existence d'un problème de désincitation au travail : « *trop généreuse, oui. Comparée au salaire que vous pouvez toucher avec un nouvel emploi* » ;

⁶¹⁵ Entretien n°69.

⁶¹⁶ En France : « *Depuis plusieurs années [...] le nombre de personnes vivant du RMI a augmenté très sensiblement* ». Haut Commissariat. « Livre vert », *op.cit.*

⁶¹⁷ SZW. « The Work and Social Assistance Act (WWB) », *loc. cit.*

⁶¹⁸ Entretien n°18.

⁶¹⁹ « *The benefit is too comfortable* ».

⁶²⁰ « *Yes. Yes it's a comparison people make. A cal... a calculation.* »

4. dès lors, la désincitation expliquerait les faibles taux de reprise d'emploi et la persistance de taux d'inactivités élevés : « *la raison pour laquelle les personnes n'acceptent pas un travail : c'est parce qu'ils veulent... parce que l'allocation est trop généreuse* ».

Dans les cas français et espagnol, on a vu que la conclusion en termes de « retour au travail des bénéficiaires » était souvent formulée avec prudence, voire seulement suggérée. Dans l'entretien au bureau « work » du SZW, l'enquêté assume les conclusions socioéconomiques de l'argumentaire : trop élevées, les allocations auraient un effet défavorable sur les taux d'emploi.

Comment interpréter cet entretien réalisé en langue anglaise ? Parce que cette expression semblait la plus pertinente pour un usage en langue française, nous avons traduit par l'adjectif « *généreuse* » le terme anglais « *comfortable* » utilisé par le membre du SZW dans l'entretien⁶²¹. Toutefois le mot « *comfortable* » ouvre un champ de significations et de représentations plus large si l'on s'éloigne de l'usage français et que l'on se rapproche plus de la signification anglaise : les quatre entrées du dictionnaire Larousse nous invitent à traduire « *comfortable* » par « confortable », « agréable », « à l'aise » et « tranquille »⁶²². Si l'on privilégie une de ces traductions, alors l'adjectif évoque une situation *avantageuse* et *protégée* ; il renvoie à l'image de l'espace agréable, doux et « douillet », voire à la métaphore paternaliste ou maternante du « cocon protecteur ». Cette métaphore est apparue à plusieurs reprises dans l'enquête en Hollande – un responsable de l'offre au service public de l'emploi déplorait ainsi le trop grand « confort » dans lequel vivaient les allocataires⁶²³. Si leur situation était aussi enviable ou « agréable », on comprendrait que les individus en question n'aient pas envie d'en sortir : mis dans une telle situation de choix, il est *raisonnable* que les acteurs agissent de la sorte. Notons que, comme dans le cas du RSA français et de l'« Ayuda complementaria » catalane, le comportement des allocataires n'est pas présenté ici de manière

⁶²¹ Les économistes ont l'habitude d'étudier ce qu'ils appellent la « générosité des dispositifs d'indemnisation chômage » ; voir par exemple : Lehmann, E. « Les enseignements de la théorie économique dans l'indemnisation du chômage ». *Revue française d'économie*, vol.44 n°14-4, 1999, p. 159-190 ; voir également : OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 ». Dans les débats politiques, le terme de « générosité » est utilisé pour discuter du niveau des prestations sociales : sur le RSA, par exemple, un ministre considérait en 2011 que le système de protection sociale français était « le plus généreux d'Europe » – ce à quoi l'économiste à l'OFCE Henri Sterdyniak répondait que « nous sommes dans la moyenne européenne [...] ». Les pays scandinaves dépensent bien plus que nous. Plus étonnamment, l'Angleterre et l'Irlande aussi ont des systèmes très généreux... ». Voir le débat in : Le Monde. « Wauquiez souhaite conditionner le RSA à des heures de "service social" ». 08 05 2011.

⁶²² Dictionnaire Larousse [en ligne] : < www.larousse.fr/ >

⁶²³ Entretien n°22.

moralisatrice, mais sur un mode compréhensif : si les allocataires agissent ainsi ce n'est pas parce qu'ils sont « oisifs » ou qu'ils ont de « mauvaises » préférences, mais parce qu'ils y auraient intérêt et que le système administratif les y encouragerait. Pire : plus les allocataires demeurent dans ce « confort » et plus ils auraient du mal à en sortir – ce que déplore le responsable SZW dans le même entretien :

Après un an, beaucoup moins d'allocataires réussissent à reprendre un emploi. Donc c'est très difficile après un an de... retrouver un travail, après un an d'inactivité. En conséquence, il est important de changer vers un autre système, et de trouver d'autres obligations pour ces personnes⁶²⁴.

Les allocations sociales seraient trop généreuses, les personnes n'auraient pas intérêt à travailler, et avec le temps il serait de plus en plus difficile pour eux de retourner au travail et de se séparer d'une protection sociale confortable. Précisons que si les termes utilisés par l'enquête semblent particulièrement connotés, ils n'ont pas été choisis au hasard et la personne rencontrée a eu l'occasion de les confirmer ou de les infirmer. Ainsi, lorsqu'on l'interroge sur les mots choisis – lui laissant la possibilité de revenir dessus, de les contredire ou de les nuancer – l'enquête réitère ses propos : à la question « *It is 'too comfortable'?* », l'enquête répond en faisant à nouveau le même choix lexical (« *Too comfortable* »). Il valide le terme (« *yes* ») et l'explicite (« *comparing to the salary you can earn with the new job* »). Même s'il faut prendre garde à ne pas mal-interpréter les mots utilisés⁶²⁵, la manière dont le responsable « Work » au SZW explicite son idée laisse peu de place au malentendu : « So, it would be a sort of 'comparison'? *Yes. Yes it's a comparison people make* ». Reprenant à son compte le substantif, il le précise dans un sens plus fort encore : chiffrée et mathématique, la comparaison serait un véritable « *calcul* » (« *a calculation* »). Peu de risque de mal-interpréter, donc : d'après le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi, les allocataires estiment les bénéfices relatifs du salaire et des allocations et prennent leur décision en fonction de cette évaluation.

Aux services sociaux de la mairie d'Utrecht, c'est un discours comparable qui est tenu : si les allocataires n'étaient pas incités à travailler, ils auraient tendance à profiter des aides sociales. Ainsi, le responsable « emploi » de la municipalité d'Utrecht pense que s'ils pouvaient recevoir une prestation sans faire d'effort pour se réintégrer dans le travail, les allocataires de l'assistance en profiteraient – comme ce qui était censé s'être passé dans les années 1980 :

⁶²⁴ Entretien n°18.

⁶²⁵ L'anglais n'étant pas la langue maternelle de l'enquête, ni celle de l'enquêteur.

Le fait que tu sois clair sur ça, « si tu peux, tu dois travailler », et bien, ça fait que les gens font leur choix. Mais si tu n'es pas assez clair là-dessus, les personnes prennent leur argent et... sont contents ! C'est ce qui avait tendance à se faire, disons, dans les années 1980. C'était beaucoup plus... normal, on pourrait dire. Oui : les gens recevaient leur argent et... OK. Mais depuis les années 1990, et spécialement depuis un nouveau... un « nouvel âge » on pourrait dire, depuis les années 2000, c'est complètement différent⁶²⁶.

2.4. Comment faire changer les comportements ?

« Depuis les années 2000, c'est complètement différent »⁶²⁷ : pour contrecarrer le comportement supposément utilitariste des allocataires de l'assistance, le gouvernement hollandais a souhaité effectuer un « *changement culturel vers 'le travail plutôt que les allocations'* »⁶²⁸. Ainsi, d'après un rapport du Ministère des Affaires Sociales SZW :

Le premier objectif du WWB est : le « travail avant les allocations » [‘work above benefit’] pour les personnes âgées de moins de 65 ans. Cet objectif exprime l'opinion selon laquelle toutes les personnes résidant en Hollande sont considérées comme capables de soutenir/subvenir elles-mêmes à leurs besoins [deemed able to support themselves]. Si ce n'est pas le cas et qu'aucune autre aide financière n'est envisageable, le gouvernement a pour tâche de les aider à chercher du travail et d'apporter un revenu aussi longtemps qu'ils seront dans l'incapacité de trouver un emploi qui couvre leurs besoins de base. Mais l'introduction du WWB vise à apporter un changement dans le système. Ce changement du système consiste à se concentrer davantage sur l'objectif du « travail avant les allocations »⁶²⁹.

Pour favoriser le retour le plus rapide vers un emploi – quel qu'il soit –, la loi de 2004 a élargi la notion d'« emploi convenable » en définissant comme tel tout travail « *socialement accepté* »⁶³⁰. Le refus d'un travail ou de toute action de type « réintégration vers le travail » proposée par un service social municipal (atelier, formation, etc.) entraîne une sanction financière : « *si vous ne remplissez pas ces conditions, la municipalité peut réduire ou stopper votre indemnité* »⁶³¹. Dans la ville d'Utrecht, si les allocataires refusent d'intégrer un programme de réintégration dans le travail, ils sont sanctionnés par des baisses de 5%,

⁶²⁶ Entretien n°26.

⁶²⁷ Entretien n°26.

⁶²⁸ Ministère des affaires économiques et Ministère des affaires sociales des Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010. Novembre 2008, p. 65.

⁶²⁹ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.7.

⁶³⁰ Dans les entretiens « socially accepted work ». Formule répétée dans les entretiens n°69, n°26 et n°28.

⁶³¹ *idem*.

10%, 20% ou 100% de leur allocation d'assistance⁶³²: « *l'objectif des sanctions est de faire changer leur attitude et de les faire se conformer aux lois et aux règlements qui sont les nôtres* »⁶³³. Il faut noter que l'« *amende* »⁶³⁴ n'est pas tournée vers le passé, mais qu'elle vise à orienter les actions à-venir : parce qu'ils ont déjà perdu une partie de leur allocation auparavant, ou qu'ils risquent de perdre de l'argent s'ils refusent des actions de formation ou de mise en activité, les allocataires de minima sociaux devront être plus enclins à accepter un emploi par la suite. L'amende est donc utilisée comme un moyen d'orientation des comportements à venir. Toutefois, son mécanisme ne peut être efficace qu'à partir du moment où l'on suppose que : 1) Les destinataires de la sanction sont attachés à ce que le mécanisme va impacter ; 2) Les destinataires de la sanction sont en mesure de changer de choix. La sanction n'est pas efficace *si le contenu ne touche pas les destinataires*. Par exemple, il ne sert à rien de me retirer le droit de fumer si je ne désire pas moi-même fumer : cette « sanction » ne fera pas varier mon comportement. Surtout, la sanction n'a pas d'effet *si les destinataires n'ont pas la possibilité de faire évoluer leur comportement* : si les choix sont prédéterminés, que la liberté est contrainte et que les marges de manœuvre sont limitées, alors accumuler les sanctions ou les remontrances n'aura aucun effet sur le cours de l'action. Si l'on pense (dans le cas qui nous intéresse) que les sanctions vont « *faire changer leur attitude* », alors l'on suppose que les comportements ont la possibilité de changer, que la motivation financière est prépondérante et que le retour au travail est un problème de choix personnel. L'« *amende* » toucherait les allocataires dans leurs *motivations financières*, et c'est ce qui est pensé efficace.

La loi 2004 du WWB a insisté sur les conditions et les contreparties de l'aide sociale en termes de retour à l'emploi, ce qui fait que « *les gens sont habitués à ça maintenant* » :

Beaucoup de personnes, qui viennent aux services sociaux – et qui ont quitté l'école par exemple, ne pouvaient pas trouver d'emploi, et qui sont venus chez nous – savent qu'ils doivent travailler. Ils ne seront pas payés si... Ils doivent travailler pour recevoir leur... rémunération⁶³⁵.

A partir du moment où des prestations ne peuvent plus être perceptibles qu'en échange d'un travail, les personnes pauvres seraient libres de faire leurs « choix ». Certains se rendraient compte qu'il est dans leur bénéfice de travailler et alors ils toucheraient la rémunération associée. D'autres feraient le même type de « calcul » mais – parce qu'ils

⁶³² Entretiens n°27 et 26.

⁶³³ *idem*.

⁶³⁴ Entretien n°27. « Fine » en anglais dans le texte.

⁶³⁵ Entretien n°26.

auraient d'autres raisons ou d'autres préférences – prendraient la « décision » de rester inactifs. Le montant de la prestation évoluant en fonction du comportement de l'allocataire, le résultat de l'opération est immédiat et l'alternative est simple : *« Ils doivent le faire. Sinon ils ont une coupe dans leur budget »*⁶³⁶. La loi de 2004 aurait rendu les alternatives plus claires, parce que sanctionnées immédiatement par un gain ou une perte : *« le WWB est une loi beaucoup plus stricte que celles qu'on avait avant. [Si l'allocataire] ne fait pas ce travail, il perd son allocation. Donc c'est devenu beaucoup plus strict »*⁶³⁷.

A Utrecht, le montant de l'aide sociale aux plus pauvres a été doublement impacté par la loi WWB. Depuis le WWB, l'aide sociale est fortement amputée en cas de refus d'une offre de « ré-intégration » par les allocataires. Mais en parallèle, le montant de la prestation d'assistance est relevé pour les allocataires qui retournent vers le travail. Financé sur le budget spécifique de réinsertion du WWB (« work portion »), ce programme consiste à encourager les personnes les plus éloignées du travail à occuper des emplois temporaires. Pour les allocataires de l'aide sociale situés au dernier niveau de l'échelle d'« employabilité » établi par les services sociaux municipaux, de petites activités journalières sont proposées : des tâches de nettoyage urbain, de garde d'enfants ou de veille aux passages piétons. Comment les services sociaux tentent-ils de convaincre les allocataires d'occuper ces « mini emplois » ? Comme l'explique le responsable « emploi » aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht, c'est l'argument financier qui est utilisé :

They have, hum, their money, of course, from the social security. So they have their income. But they can earn some extras. So, if they work for one day, they can make another 25 euros. You know? So they get paid for... just working for one day. Or two days a week, or... But that's extra on their normal social security pay⁶³⁸.

Pour les allocataires, réaliser les activités « complémentaires » donne droit à un revenu social d'appoint : le « complément de revenu par le travail ». S'il réalise une activité de ce type, l'allocataire garde le montant intégral de son allocation d'assistance, auquel vient s'ajouter une rétribution payée par la mairie pour chaque jour œuvré. L'argument financier est-il efficace ? Oui, d'après le responsable de l'emploi aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht, car *« c'est un plus : ils gardent leur allocation sociale. Et ils aiment faire ça parce que... parce qu'ils aiment recevoir ce bonus de 25 euros »*. Le gain financier serait un argument pour décider les personnes les plus pauvres et les plus éloignées du marché

⁶³⁶ *idem*.

⁶³⁷ Entretien n°27 ; ce caractère plus « strict » du WWB est confirmé par l'entretien n°28.

⁶³⁸ Entretien n°26.

du travail, « *parce qu'ils doivent travailler pour avoir cet argent* ». Dès lors, le responsable des services sociaux pense que le surplus pécuniaire « *est un facteur déclenchant* [a trigger]. *C'est un déclenchement pour eux, oui* »⁶³⁹.

Si les allocataires de l'aide sociale ne travaillent pas, c'est parce qu'ils n'y voient pas d'intérêt financier ; s'ils retournent au travail, c'est parce que nous les y avons incité financièrement : voilà l'algorithme sur lequel s'entendent les responsables du Ministère de l'emploi et des affaires sociales hollandais ainsi que les employés des services sociaux rencontrés à Den Haag, à Amsterdam et à Utrecht. Les allocataires – même les plus pauvres – évalueraient les gains et les pertes associés au travail et feraient le choix de l'emploi ou du non-travail en conséquence. Rappelons que, dans ce cas comme dans celui du RSA en France et de l'Ayuda Complementaria en Catalogne, le fait de travailler ou non n'est pas présenté par les enquêtés de manière *morale* mais comme un arbitrage rationnel, personnel et compréhensible. On l'a vu avec la figure rhétorique de la « prosopopée » dans les cas français et espagnol : l'ambiguïté du discours sur les pauvres (posture compréhensive, à la fois extérieure et subjectivée) permet de mimer une proximité de raisonnement avec les acteurs. Dans le cas hollandais, le Ministère SZW interprète lui aussi le « choix » des personnes pauvres en présentant ce qu'il estime être leurs motivations :

Il s'est avéré que les gens qui quittaient les programmes « Work First » préféraient chercher du travail/des revenus par eux-mêmes. Des recherches municipales montrent que 60-80% de ceux qui n'ont pas été en mesure de continuer leur programme d'assistance sociale pouvaient se soutenir eux-mêmes, grâce à des revenus provenant du travail/d'études/d'autres prestations⁶⁴⁰.

Le Ministère envisage de manière extérieure et distante les motivations des personnes qui quittent les programmes de « Work First » : dans la majorité des cas, les allocataires auraient décidé de ne plus se soumettre aux exigences du programme parce qu'elles auraient trouvé des possibilités alternatives de revenus. Une nouvelle fois, la décision d'intégrer ou non un dispositif est conçue comme un choix personnel et financier ; si certaines personnes ont « *préféré* » arrêter leur programme de réintégration dans le travail, ce serait parce qu'ils auraient fait le choix personnel et délibéré d'y mettre un terme. Le Ministère ne juge pas ces comportements – chacun ayant ses préférences et ses motivations – et se dégage de toute responsabilité quant au niveau de vie des personnes en question – la majorité des allocataires exclus du programme étant censés pouvoir « *se soutenir eux-mêmes* ». Pourtant,

⁶³⁹ Entretien n°27.

⁶⁴⁰ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.14-15.

comme l'explique un responsable des services de réintégration dans le travail, il est par définition délicat d'estimer le nombre de personnes qui échappent au système ainsi que les raisons de leur non-recours⁶⁴¹. Il faut par ailleurs noter que les données présentées dans ce document du SZW donnent un écart statistique très large (« 60-80% »), et que la référence des « enquêtes » citées n'est pas précisée en bibliographie.

Surtout, il est paradoxal qu'une réforme présente *a posteriori* les non-entrées comme la conséquence de simples choix individuels autonomes, alors que la loi s'était justement donné pour objectif de limiter le volume de ces entrées⁶⁴². Comme s'en félicitent après coup les Ministères économiques et sociaux dans un document destiné à la Commission européenne, c'est eu égard au nombre d'allocataires que « *les objectifs de la loi ont été atteints* » :

En mai 2008, le nombre de foyers recevant l'allocation sociale est tombé à 270 000. Comparé à 2003, cela représente une baisse de près de 20%. Le budget national pour la partie 'Allocations' est resté suffisant, en dépit d'une baisse d'à peu près 14% entre 2004 et 2007⁶⁴³.

Si l'objectif explicite de la loi sur le WWB était d'inciter fortement à sortir du dispositif (« *Promote outflow from social assistance* ») et de limiter le volume des entrées (« *Limit influx into social assistance* »⁶⁴⁴), on peut s'interroger sur la liberté réelle des allocataires, et sur ce qui s'apparente plutôt à un « guidage social » vers l'emploi ou l'exclusion. Ainsi, comme le note Warin, « *la non demande ne peut pas être assimilée au modèle de la 'défection' chère aux théories du consommateur informé et rationnel qui décide de ne pas prendre (ou acheter) et de reporter/retarder sa demande* »⁶⁴⁵. Pour les pouvoirs publics, mettre en scène les non-recourants comme des personnes ayant fait un choix autonome et délibéré peut être une manière de minorer les effets négatifs d'une réforme en termes d'exclusion et de pauvreté⁶⁴⁶. Surtout, présenter le « choix » des personnes pauvres

⁶⁴¹ Entretien n° 27.

⁶⁴² Entretien n°69 ; confirmé par : Davidse, E. « The new Work and Social Assistance (WWB). System change and initial results », *op. cit.*, p.1.

⁶⁴³ Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010, in the context of the Lisbon Strategy. p. 65.

⁶⁴⁴ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.7.

⁶⁴⁵ Warin, P. « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? ». *La Vie des idées* [en ligne]. 1^{er} juin 2010 [consulté le 10 novembre 2011]. Disponible en ligne sur : <www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>

⁶⁴⁶ Warin, P. « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique ». *Revue comparée en administration publique*, vol. 17, 2011, p. 116-134.

dans des termes purement utilitaristes conduit à réduire la rationalité des acteurs et à masquer la multiplicité des contraintes sociales qui pèsent sur leurs comportements⁶⁴⁷.

2.5. «Parler d'argent »

Parler de minima sociaux, c'est « parler d'argent »⁶⁴⁸. Par définition en effet, les minima sociaux sont des prestations d'un niveau faible (*a minima*) distribuées aux personnes qui n'ont pas suffisamment de ressources pour vivre. Dans les trois cas étudiés, le minimum social est une prestation sous condition de ressources qui prend en compte les revenus du foyer : aux Pays-Bas, le WWB « *accorde un revenu minimum aux résidents légaux en Hollande qui n'ont pas les moyens de subvenir eux-mêmes à leurs besoins. L'assistance sociale est attribuée à un foyer. Si quelqu'un dans le foyer a des revenus suffisants, le foyer n'est pas éligible pour l'assistance* »⁶⁴⁹. En Catalogne également, ce sont les revenus du foyer qui sont pris en compte : en 2009, aucune personne de l'« *unité familiale* » ne devait avoir perçu de revenus supérieurs à 410 euros pendant les six mois précédant la demande pour pouvoir postuler à la Renta Mínima de Inserción⁶⁵⁰. En France, alors que le Revenu Minimum d'Insertion était personnel, la réforme sur le Revenu de Solidarité Active a familialisé le calcul de l'allocation : pour avoir droit au RSA « socle », aucun membre de la famille ne doit recevoir de revenus salariaux ; pour le « RSA chapeau » (le complément salarial), un célibataire doit percevoir des revenus inférieurs au SMIC, un couple seul doit avoir des revenus inférieurs à 1.4 SMIC et un couple avec 3 enfants des revenus inférieurs à 1,8 fois le SMIC⁶⁵¹. Si les modes de calcul varient selon la structure familiale dans les trois pays, il faut garder à l'esprit que l'aide reste très modeste : en France, par exemple, le minimum social pour un célibataire était de 440 euros mensuels en 2007, soit seulement 16% du salaire moyen⁶⁵². Le seuil de pauvreté correspondant à 908 euros par mois en 2007⁶⁵³, toucher le

⁶⁴⁷ Dubet F., Véréout A. « 'Une réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? ». *Revue Française de Sociologie*, vol. 42, n°3, 2001, p. 407-436.

⁶⁴⁸ Entretien n°2.

⁶⁴⁹ SZW. « A short survey of Social Security in the Netherlands », Janvier 2011, p.1.

⁶⁵⁰ La loi de l'été 2011 sur les « mesures fiscales et financières » a étendu ce délai de 6 à 12 mois, ce qui rend plus difficile l'accès à la prestation (voir article 62 de la loi : « Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras »).

⁶⁵¹ Source : Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat », n°25, 2008.

⁶⁵² Source : OCDE. « Benefits and Wages Indicators » [en ligne, consulté le 23 septembre 2011]. Disponible en ligne sur : < www.oecd.org >

revenu minimum français ne permettait pas de sortir de la pauvreté en France en 2007 ; toucher le « RSA socle » ne le permet pas davantage aujourd'hui⁶⁵⁴.

Parler de minima sociaux, c'est « parler d'argent » donc ; mais c'est parler de *peu d'argent*. En 2007 comme en 2012, un Français au minimum social vit avec à peu près la moitié du seuil de pauvreté. Les allocataires de minima sociaux vivent très modestement (Voir tableau en dessous).

Tableau 22 : Montant des prestations d'assistance

<i>Montant de l'assistance pour une personne seule</i>	Espagne ⁶⁵⁵	France ⁶⁵⁶	Pays-Bas ⁶⁵⁷
Au 1 ^{er} janvier 2011	412,70 €	466,99 €	624,08 €

Comme nous le rappelle le tableau récapitulatif ci-dessus, les allocataires de minima sociaux vivent pauvrement. Or ce qui est frappant dans les trois réformes des minima sociaux étudiées, c'est que l'on n'y fait pas référence à l'argent comme à un *manque* mais comme à un *trop-plein* : le problème qui a motivé les réformateurs dans les trois cas de réforme, ce n'est pas le niveau de vie *trop bas* des personnes, mais un niveau de vie qui serait *trop élevé*. Si l'on parle d'argent dans les entretiens, c'est pour déplorer non pas la difficulté de vivre avec 400 ou 500 euros par mois, mais le fait que ces 400 ou 500 euros seraient trop élevés si on les comparait avec les revenus perceptibles sur le marché du travail. C'est ce qu'exprime un ancien député socialiste en Espagne, lorsqu'il dit qu'« *un excès de protection peut désinciter la recherche d'emploi* »⁶⁵⁸. Excessivement protégées par les aides sociales, les personnes pauvres n'accepteraient de travailler qu'en échange de récompenses et d'incitations monétaires : voici les bases de l'algorithme motivant les réformes des minima sociaux étudiées dans les trois pays.

⁶⁵³ Seuil de pauvreté à 60 % de la médiane. Sources : INSEE. « Enquête Revenus fiscaux et sociaux », 2007 ; Godefroy P., Missègue N., Pujol J., Tomasini, M. « Inégalités de niveaux de vie et pauvreté », rapport de l'Insee, 2007.

⁶⁵⁴ Allègre G. « Crise, pauvreté et RSA ». Communication aux journées d'étude de l'OFCE, 27 mai 2010 [en ligne, consulté le 23 septembre 2011]. Disponible en ligne sur : < www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/4.pdf >

⁶⁵⁵ Source : site de la Generalitat de Catalunya : <www.gencat.cat>

⁶⁵⁶ Source : < www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com >

⁶⁵⁷ Source : SZW. « The state of affairs of Dutch social security », 1 january 2011.

⁶⁵⁸ Entretien n°36.

3. Des approches économiques sous-jacentes

Une fois posées les étapes logiques des arguments, mesurons leur présence dans les discours. A la lecture de la première partie consacrée aux logiques des algorithmes, on pourrait peut-être penser que, certes, certains arguments sous-tendent une vision utilitariste des allocataires, mais que ces théories sont peut-être minoritaires, marginales ou peu présentes en réalité dans les discours. A cette interrogation nous souhaitons apporter plusieurs réponses : 1) nous avons montré que la conception rationaliste des allocataires était au cœur des textes législatifs sur les réformes – les termes « calculs », « incitations », « comparaison » ou « gains » étant utilisés dans les décrets et les textes législatifs sur la réforme des minima sociaux, et pas uniquement dans les propos officiels ou les interviews en tête-à-tête ; 2) nous avons montré que ces mots n'étaient pas anodins, qu'ils étaient appropriés et expliqués par les acteurs : quand un enquêté dit que les allocataires « *comparent* » l'aide sociale et le salaire, il veut bien dire qu'ils font un « *calcul* » financier – il n'y a pas de confusion possible sur ce point⁶⁵⁹. D'un point de vue qualitatif donc, les arguments utilitaristes sur les comportements des allocataires de minima sociaux sont signifiants (ils ne sont pas utilisés au hasard ou à la place d'autres termes interchangeables), ils sont cohérents entre eux et sont au cœur des motivations législatives. Les théories utilitaristes ne sont pas uniquement implicites, ou renvoyées aux seuls considérants des textes législatifs : elles structurent les propos, sont répétées et réutilisées en permanence par les acteurs.

3.1. Les mots qui comptent. Une lexicométrie de l'« incitation »

Les arguments utilitaristes sont *centraux* d'un point de vue logique – ce sont eux qui donnent leur cohérence et structurent les contenus analysés. Ce que nous allons voir maintenant, c'est que les arguments utilitaristes sont également *centraux* d'un point de vue structurel ou quantitatif : ils sont redondants dans les propos recueillis. Un bon marqueur est l'usage du mot « incitation ». Présent sous le vocable « *incentivo* » dans les entretiens

⁶⁵⁹ Voir à ce propos l'analyse de l'entretien 18 *supra*.

espagnols et sous celui d'« incentive » en anglais, ce mot a surgi spontanément dans la plupart des entretiens, sans que l'enquêteur ait besoin d'y faire référence au préalable. On peut parler avec Strauss de « *saturation théorique* »⁶⁶⁰ du code « *incitation* » : les occurrences sont omniprésentes dans les sources écrites et orales. Un bon moyen d'en prendre la mesure est de faire fonctionner des logiciels d'analyse quantitative du contenu : la fonction « Query » du logiciel NVivo permet ce type d'analyse. Toutefois, l'analyse quantitative des données n'a de sens que sur les entretiens retranscrits en totalité : il ne servirait à rien de mesurer la fréquence des occurrences d'un terme dans un extrait seulement, car la taille de l'extrait agirait directement sur la fréquence des occurrences. Pour commencer, nous nous sommes donc interrogés sur les mots les plus utilisés (« word frequency query ») dans un corpus constitué de neuf entretiens retranscrits intégralement⁶⁶¹. En demandant au logiciel d'établir la liste des 1000 mots les plus redondants dans ce corpus et après avoir soustrait les connecteurs logiques, déterminants et autres pronoms⁶⁶², il s'est avéré que le mot « incitation » arrivait à la 26^e place des substantifs les plus utilisés : il apparaît à 78 reprises dans les 9 entretiens, soit en moyenne 8,67 fois par entretien. Cette statistique est donnée à titre d'illustration car les entretiens non retranscrits intégralement n'ont pas été intégrés dans le corpus ; toutefois, il est intéressant de noter que le mot « incitation » apparaît plus souvent que n'apparaissent les mots « pouvoir », « Etat », « société » ou « nécessité » par exemple. Mais si les enquêtés parlent beaucoup des « incitations » dans les entretiens, en parlent-ils en bien ou en mal ? Critiquent-ils les théories incitatives ? S'en distinguent-ils ou les adoptent-ils ? Afin de savoir comment le vocable « incitation » est connoté dans les entretiens, il faut étudier les occurrences dans l'environnement lexical et grammatical qui leur donnent du sens. Pour ce faire, le logiciel Nvivo propose la fonction « Query – Text search », qui permet d'ajouter un astérisque à la fin d'une requête et de chercher ainsi tous les mots commençant ou finissant par l'expression recherchée. En formulant les requêtes « incit* » et « incent* », nous englobions ainsi les expressions françaises « incitations »/« décincitations », mais aussi le dyptique « incentivo »/« desincentivo » présent dans les entretiens espagnols, ainsi que les termes « incentives »/« desincentives » formulés en anglais. Positionnant l'ensemble des occurrences dans leur contexte (« narrow coding context »), il est apparu que l'expression

⁶⁶⁰ Corbon J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles : Sage, 2008, p.21.

⁶⁶¹ Quatre entretiens retranscrits intégralement pour la France (n°2, n°4, n°7, n°9), trois pour l'Espagne (n°32, n°36, n°45) et deux pour les Pays-Bas (n°18, n°20). Pour tester « les mots qui compte » dans les terrains nationaux, les entretiens concernant les institutions communautaires n'ont pas été intégrés dans le corpus.

⁶⁶² Les mots « de » et « le » sont logiquement les plus utilisés, ce qui ne renseigne en rien sur le contenu du discours.

« desincentivar », par exemple, surgissait à deux reprises dans l’entretien avec l’ancien député espagnol⁶⁶³ : « *un exceso de protección puede desincentivar la búsqueda de empleo* » ; « *Te consiga 500 y cobre más. Claro, esa es la, es la forma de desincentivar la búsqueda de empleo* ». Dans les deux cas, l’enquêté parle de « désincitation » en dénonçant les bénéfices supposés de l’aide sociale. Avec le responsable catalan des programmes d’insertion au Ministère des affaires sociales, cette fois, l’expression « incitation » apparaît à cinq reprises au cours de la discussion⁶⁶⁴. Le mot est soit lié à la dénonciation de l’insuffisante incitation à travailler (« *no incentivaba el hecho de que alguna gente trabajara* »), soit à l’idée qu’il fallait développer davantage les incitations : « *Para que lo vean como un incentivo más* » ; « *a través de incentivos como pagarles...* », « *hacer los mismos incentivos* », « *Hemos hecho bastante incentivos* ». Aux Pays-Bas, l’entretien avec le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l’emploi fait apparaître à seize reprises le champ lexical des « incentives »⁶⁶⁵ :

Tableau 23 : « Incentive » dans le discours du responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l’emploi – Query / Text search NVivo

- | | |
|-----|---|
| 3. | that is a kind of incentive system, to make sure that |
| 4. | By financial incentive. |
| 5. | was not a very large incentive |
| 6. | So now there is more incentive to make sure that |
| 7. | And by creating this financial incentive they make sure that the |
| 8. | researchers which proved that this incentive is working |
| 9. | make them responsible. So the incentive is mostly directed to the |
| 10. | this is a kind of incentive. That people do not want |
| 11. | a working incentive. For people to accept jobs |
| 12. | A working incentive |
| 13. | a working incentive |
| 14. | they, that they... have more incentive of accepting a job |
| 15. | unemployment. The incentive is that... when people |
| 16. | it's an incentive for them. To, just before |
| 17. | There is an incentive to accept that. Because they |
| 18. | we would say 'positive incentive' because it's better than |

On peut classer les seize occurrences en trois catégories, selon que l’enquêté estime que l’incitation: 1) était insuffisante par le passé (« *was not a very large incentive* ») ; 2) qu’elle a été améliorée depuis (« *now there is more incentive to make sure...* ») ; 3) ou qu’elle a un effet direct sur la reprise du travail : « *a working incentive. For people to accept jobs* », « *this incentive is working* », « *a working incentive* », « *have more incentive of accepting a*

⁶⁶³ Entretien n°36.

⁶⁶⁴ Entretien n°45

⁶⁶⁵ Entretien n°18.

job », « *it's an incentive for them* », etc. Si la thématique des « incitations » est si présente dans les entretiens hollandais, ce serait parce que les « *incitations financières sont devenues très importantes depuis une vingtaine d'années* » en Hollande, d'après le responsable des affaires internationales au SZW⁶⁶⁶. Dans cet autre entretien au Ministère du travail et des affaires sociales, les incitations sont mentionnées à neuf reprises⁶⁶⁷ : des « *politiques fondées sur l'incitation* » ce seraient développées massivement en Hollande depuis deux décennies, sur le modèle notamment de ce que l'enquête appelle des « *politiques incitatives anglo-saxonnes* ». Pour lui et pour ses collègues du Ministère de l'emploi et des affaires sociales, « *le sentiment est que les incitations financières sont très importantes* » pour penser et réformer les politiques sociales aujourd'hui.

Dans le terrain français, un entretien au Haut Commissariat aux Solidarités Actives exprime très nettement la prégnance des arguments incitatifs dans les débats sur le minima sociaux⁶⁶⁸. Au cours d'un entretien d'une durée moyenne (50 minutes), le conseiller de Martin Hirsch a prononcé à 16 reprises le terme « *incitation* » – ce qui en fait le neuvième substantif le plus récurrent dans son discours :

Tableau 24: Fréquence lexicale : les substantifs les plus utilisés dans le discours (Entretien n°2)

1. RSA
2. Gens
3. pauvreté
4. emploi
5. choses
6. temps
7. travail
8. RMI
9. incitations

⁶⁶⁶ Entretien n°20.

⁶⁶⁷ « *more incentive-based policies* » ; « *the strong feeling that financial incentives are... are very important* » ; « *developed all kinds of tax incentives, but also incentives into our social security system* » ; « *we have also developed incentives, financial incentives* » ; « *So it's, it's... incentives not just geared at the at the individuals but also at the implementing agencies* » ; « *That sort of financial incentives have become very important* » ; « *incentive-based policies* » ; « *the Anglo-Saxon incentive-based policies* » ; « *emphasis on these Anglo-Saxon incentive-based policies* ».

⁶⁶⁸ Entretien n°2.

Alors qu'en tant qu'enquêteur nous n'avons jamais prononcé le mot « incitation » ni fait référence à ce concept dans la consigne ou dans une relance, l'enquêté a choisi d'utiliser le terme « incitations » dès les premières minutes de l'entretien et il a fait de ce champ lexical un axe structurant de son argumentation. Définissant l'incitation comme « *l'idée que les individus répondent à des incitations monétaires pour décider, ou pas, de travailler* », il pensait qu'il était nécessaire « *d'avoir un débat sur les incitations* ». Estimant que l'argument incitatif était « *fondé* » et qu'il était aisé de « *prouver que ça marche* », il déplorait que le positionnement à l'égard des arguments incitatifs soit trop souvent une affaire de croyance et non pas un rapport à une « *vérité* » scientifique : « *c'est vrai qu'on a du mal à avoir un débat purement technique sur la question. [...] On ne parle pas d'argent, en fait. On parle jamais d'argent. Et c'est dommage. C'est dommage* ». Pour convaincre du bien-fondé des arguments incitatifs, il invoquait « *toute la littérature sur les incitations* » et répétait à plusieurs reprises que « *le RMI était désincitatif à la reprise d'emploi* ». Insistant sur le fait que les incitations sont importantes et qu'agir dessus donne une garantie de résultats (il y a « *des éléments qui sont clairs sur le sujet...* »), le conseiller de Martin Hirsch affirmait que les incitations « *ça marche !* »⁶⁶⁹. En répétant à dix reprises au cours de l'entretien cette même expression (« *ça marche* »), le membre du Haut Commissariat a mobilisé la technique argumentative dite de l'« *expolition* » – qui entend donner une force supérieure à un argument par la répétition ou par l'accumulation⁶⁷⁰. Par l'usage de ce procédé rhétorique, l'enquêté souhaitait persuader l'auditeur du bien fondé du raisonnement, et montrait à quel point il était lui-même convaincu par les théories incitatives. Il dévoilait dès lors ce qui était pour lui une véritable « *ligne intellectuelle à l'origine du RSA* » : « *la réflexion sur les insuffisances du RMI, précisément. Donc en particulier, le procès, juste procès je crois, fait au RMI en termes d'incitations à la reprise d'emploi* »⁶⁷¹.

3.2. Les théories économiques

Nous avons vu que les acteurs rencontrés employaient un vocabulaire et des champs lexicaux économiques, et que certains faisaient explicitement référence à des travaux académiques sur les incitations au travail. Interrogeons-nous plus précisément sur les travaux académiques en question, et sur le type de théories et de concepts économiques utilisés par les

⁶⁶⁹ Expression « *ça marche* » répétée à dix reprises au cours de l'entretien.

⁶⁷⁰ Fromilhague, C. *Les figures de style. op. cit.*

⁶⁷¹ Entretien n°2.

acteurs : les acteurs rencontrés mentionnent-ils des noms, des modèles, des auteurs précis dont ils auraient pu s'inspirer ? Les concepts utilisés de manière récurrente dans les entretiens renvoient-ils à des théories économiques particulièrement situées ?

3.2.1. Effets déstabilisateurs de la protection sociale, « trappes » et utilités : les principaux concepts invoqués

L'entretien au Haut Commissariat français étudié plus haut est un bon point de départ pour l'analyse théorique, car il a le mérite d'explicitier la « *ligne intellectuelle* » qu'auraient suivies les membres du cabinet ministériel chargés de la réforme des minima sociaux en France⁶⁷². En l'occurrence, le membre du cabinet Hirsch parle spontanément, dès les premières minutes de l'entretien, de ce qu'il appelle « *la réflexion sur les insuffisances du RMI* » :

La deuxième ligne un peu... intellectuelle à l'origine du RSA c'est la réflexion donc sur les insuffisances du RMI, précisément. Donc en particulier, le procès, juste procès je crois, fait au RMI en termes d'incitations à la reprise d'emploi. Et l'idée que dans son mécanisme même, en dépit des correctifs très imparfaits que constituent les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité, le RMI était désincitatif à la reprise d'emploi.

Dans la suite de l'entretien, l'enquêté fera référence de manière répétée à ce qu'il appellera la « *littérature* » (7 mentions). Lui demandant textuellement « *La littérature théorique dont vous parlez : sur quoi vous êtes-vous appuyés ?* », il répondra en citant quatre noms : « *Piketty* », « *Cahuc* », « *Zylberberg* » et « *Cette* ». Les quatre noms sont tous des noms d'économistes – ce qui peut surprendre pour une réforme sociale. L'enquêté insiste : ce sont « *des articles d'économie du travail comme ceux qu'avait pu faire Pierre Cahuc* » qui ont nourri la réflexion des membres du Haut Commissariat. Un autre membre du cabinet validera cette information : « *c'est le Labor Economics de Cahuc Zylberberg* » qui a servi de base théorique à la réforme⁶⁷³.

Les positionnements politiques et académiques de l'économiste Thomas Piketty rendent sa catégorisation dans le groupe des économistes « orthodoxes » ou « hétérodoxes »⁶⁷⁴ malaisée : membre de l'Ecole d'Economie de Paris, soucieux de réduire les

⁶⁷² Entretien n°2.

⁶⁷³ Entretien n°1.

⁶⁷⁴ Lordon, F. « Qu'est-ce qu'une économie politique hétérodoxe ? ». in *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2008.

inégalités économiques par l'intervention étatique⁶⁷⁵, il ne rejette pas l'étiquette de « *libéral de gauche* »⁶⁷⁶ et prône une voix politique médiane entre ce qu'il appelle les « *sirènes idéologiques du social-libéralisme et du social-étatisme* »⁶⁷⁷. Pour les trois autres économistes mentionnés par le conseiller sur le RSA, la classification est moins ambiguë : Pierre Cahuc, André Zylberberg et Gilles Cette sont des microéconomistes développant une analyse néoclassique du marché du travail. Le rapport qu'ils ont rédigé pour le Conseil d'Analyse Economique (CAE) – rapport lu et mentionné par l'enquête⁶⁷⁸ – conseillait de développer les incitations au travail pour les allocataires de minima sociaux. Ainsi, le chapitre de leur rapport intitulé « *un taux de prélèvement marginal très heurté et à faible pouvoir incitatif* » se concluait-il de la manière suivante : « *L'ensemble des données qui viennent d'être présentées illustrent de façon forte le besoin de simplifier l'architecture des dispositifs déployés de façon à renforcer leur pouvoir incitatif sur l'offre de travail des peu qualifiés* »⁶⁷⁹. Comme ils le reconnaissent dans la version française de leur manuel d'Economie du travail⁶⁸⁰, Pierre Cahuc et André Zylberberg préfèrent aux dites « *approches alternatives* » en économie (approches institutionnalistes et marxistes) ce qu'ils appellent la « *Théorie Economique* » et les modèles économiques mathématiques « *très formalisés* »⁶⁸¹. Le premier chapitre de l'ouvrage anglais auquel les membres du Haut Commissariat font explicitement référence (*Labor Economics*⁶⁸²) est consacré exclusivement aux approches néoclassiques de l'offre de travail. Dans ce premier chapitre consacré à la « *théorie néoclassique de l'offre de travail* », les auteurs indiquent que « *nous allons voir* » :

⁶⁷⁵ Voir par exemple : Piketty T. « Les inégalités économiques dans le long terme ». in Atkinson T., Glaude M., Olier L., Piketty T. « Inégalités économiques ». *La documentation française – Rapport au Conseil d'analyse économique*, 2001, p.137-187.

⁶⁷⁶ Entretien publié dans : L'Express. « Thomas Piketty : Le libéral de gauche ». 1^{er} mai 2008.

⁶⁷⁷ Piketty, T. « A qui la faute ? ». *Libération*, 29 avril 2002, p. 17. Proche du Parti socialiste français, il a notamment soutenu Ségolène Royal lors de la campagne électorale de 2007 :

<http://www.dailymotion.com/video/x1c36g_piketty-soutient-segolene-royal_news>

⁶⁷⁸ Entretien n°2 : « *Il y a eu un bon rapport de Cahuc, Zylberberg et Cette, au CAE, sur le SMIC mais qui en fait parlait de pauvreté et de travail en réalité* ».

⁶⁷⁹ Cahuc P., Cette G., Zylberberg A. « SMIC, revenu minimum et coût du travail : quelle articulation pour combiner justice sociale, incitation au travail et compétitivité ? ». Rapport au CAE, mars 2008, p.69.

⁶⁸⁰ Cahuc P., Zylberberg A. *Economie du travail, la formation des salaires et les déterminants du chômage*. Paris : De Boeck, 1996.

⁶⁸¹ *ibid.*, p. 11.

⁶⁸² Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics*. Cambridge : MIT Press, 2004.

- How people make choices between consumption, leisure, and household production
- What the reservation wage is
- How the shape of the labor supply curve results from the combination of substitution effects and income
- When and why people decide to retire
- The principles guiding the econometrics of labor supply and the main empirical results
- Examples of natural experiments⁶⁸³.

Ce qu'on appelle en microéconomie le « *salaire de réserve* » (« *reservation wage* ») englobe l'ensemble des allocations de chômage et d'assistance auxquels les travailleurs auraient droit s'ils arrêtaient de travailler. Pour les économistes néoclassiques, les travailleurs optimisent leur utilité entre « *travail* » et « *loisir* » : ils travaillent ou « *décident de se retirer* » du marché de l'emploi après avoir comparé le salaire du marché et le « *salaire de réserve* » (les allocations) auquel ils peuvent prétendre auprès de l'Etat social. Cahuc et Zylberberg ne cachent pas leur accord avec cette théorie néoclassique de l'offre de travail : présentant des études empiriques tendant à valider cette approche dans la deuxième partie du chapitre, Cahuc et Zylberberg concluent que « *financial incentives significantly influence labor supply* »⁶⁸⁴. Dans les chapitres suivants, les auteurs développent une approche typique de la « *microéconomie standard* »⁶⁸⁵, insistant sur le fait que les comportements micro déterminent les équilibres généraux du marché de l'emploi et que les incitations financières sont efficaces. Un chapitre entier de l'ouvrage de Cahuc et Zylberberg est d'ailleurs consacré aux théories des incitations (chapitre 6)⁶⁸⁶. Pour se convaincre de l'aspect très formalisé et microéconométrique de l'approche de Cahuc et Zylberberg, il suffit de reproduire une seule page de l'ouvrage ici ; voici comment Cahuc et Zylberberg présentent la fonction d'optimisation du *choix du travail* chez les individus (voir extrait de leur ouvrage ci-dessous).

⁶⁸³ *ibid.*, p.3.

⁶⁸⁴ Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics. op. cit.*, p.51.

⁶⁸⁵ Jacquot M.-C. « Microéconomie du marché du travail par Pierre Cahuc, André Zylberberg ». Compte rendu in *Alternatives Economiques*, n° 213, avril 2003.

⁶⁸⁶ Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics. op. cit.* p.305-368.

Figure 10 : Extrait de l'ouvrage d'Economie du travail de Cahuc et Zylberberg

In this setting, the agent's compensation rule may depend on the observation of his or her individual production y and that of signal \tilde{e} . A (linear) compensation rule thus takes the form $W = w + by - \tilde{b}\tilde{e}$. The definition (24) of the agent's preferences shows that his or her expected utility is now equal to $-\exp\{-a[w + be - C(e)]\} \cdot E\{\exp[-a(bc - \tilde{b}\tilde{e})]\}$. Let us assume, in order to simplify, that the random variable \tilde{e} is normally distributed with zero mean and standard error σ , and let ρ be the correlation coefficient between the variables e and \tilde{e} . We thus have $\text{cov}(e, \tilde{e}) = \rho\sigma^2$. In these conditions the random variable $-a(bc - \tilde{b}\tilde{e})$ follows a normally distributed law with zero mean and variance $a^2\sigma^2(b^2 + \tilde{b}^2 - 2\rho b\tilde{b})$, and the random variable⁶ $\exp[-a(bc - \tilde{b}\tilde{e})]$ has a log-normal distribution with mean $a^2\sigma^2(b^2 + \tilde{b}^2 - 2\rho b\tilde{b})/2$. The expected utility of the agent is now written:

$$EU = -\exp\left\{-a\left[w + be - C(e) - \frac{a\sigma^2}{2}(b^2 + \tilde{b}^2 - 2\rho b\tilde{b})\right]\right\}$$

We observe that optimal effort is always characterized by the equality $C'(e^*) = b$. The mean of the random variable \tilde{e} being zero, the principal's expected profit is again equal to $(1 - b)e^* - w$, and in consequence, the optimal compensation rule is again the solution of the problem (26). Taking the logarithms of the opposites of both sides of the participation constraint $EU \geq \bar{U}$, we find that the latter now takes the following form:

$$w + be - C(e) - \frac{a\sigma^2}{2}(b^2 + \tilde{b}^2 - 2\rho b\tilde{b}) \geq \bar{x} \quad (30)$$

The Optimal Compensation Rule

As before, the principal has an interest in choosing w in such a way as to bind the participation constraint. If we bring the value of w thus obtained into the principal's problem, we see that the optimal values of parameters b and \tilde{b} solve:

$$\text{Max}_{(b, \tilde{b})} \left[e^* - C(e^*) - \frac{a\sigma^2}{2}(b^2 + \tilde{b}^2 - 2\rho b\tilde{b}) - \bar{x} \right] \quad \text{subject to} \quad C'(e^*) = b$$

As $C(e) = ce^2/2$, we find, after simple calculations, that the optimal values b^* and \tilde{b}^* are defined by:

$$b^* = \frac{1}{1 + a\sigma^2(1 - \rho^2)} \quad \text{and} \quad \tilde{b}^* = \rho b^* \quad (31)$$

Source: Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics. op. cit.*, p.329.

Pour Cahuc et Zylberberg, les variables importantes du « choix » individuel eu égard au travail sont le « salaire », l'« utilité attendue » et les « préférences » personnelles concernant le loisir, les « gains » et les « profits » que chaque alternative implique – l'objectif étant toujours de minimiser l'effort de travail et de maximiser le profit salarial (ce que les économistes appellent la « règle de compensation maximale »).

Pourquoi est-ce si intéressant de savoir que cet ouvrage de microéconomie a été une référence pour les membres du Haut Commissariat ? Parce qu'on y découvre toute une série de concepts qu'on retrouvera au cours de l'enquête dans les textes législatifs et les entretiens. Ainsi, trois théories ou concepts principaux réapparaîtront régulièrement dans les trois

terrains : la théorie des « trappes », celle du « making work pay », ainsi que la critique des effets déstabilisateurs de la protection sociale.

Trouvant son origine théorique dans les approches néoclassiques du marché du travail⁶⁸⁷ le concept de « trappes » permet de faire le lien entre une modélisation microéconomique des comportements des travailleurs et les grands équilibres du marché de l'emploi : « *le cadre d'analyse micro-économique classique, en établissant un lien entre le niveau de l'offre de travail et les gains monétaires tirés de l'augmentation du volume de travail, cherche à expliquer le phénomène de ces trappes* »⁶⁸⁸. Le concept de « trappe » est expliqué de manière claire et synthétique – avant d'être critiqué – par trois économistes du Centre d'Economie de la Sorbonne:

Le terme de trappe est utilisé pour qualifier un chômage volontaire lié à un problème de désincitation au travail. Il repose sur la théorie économique habituelle de l'offre de travail, selon laquelle les individus arbitrent de manière rationnelle entre travail et loisir, en comparant les satisfactions de chacun de ces états. Comme, selon cette approche, le travail ne procure aucune satisfaction directe, c'est essentiellement le revenu qu'il permet d'acquérir, et donc la satisfaction associée à la consommation rendue ainsi possible, qui justifie l'offre de travail. Dans ce cadre, tout revenu que l'individu peut obtenir sans travailler, biaise son choix en faveur du loisir, en augmentant son « salaire de réserve », c'est-à-dire celui qui le rend juste indifférent entre travailler et ne pas travailler. L'individu qui bénéficie d'un revenu alternatif trop important comparé au salaire auquel il peut accéder risque de tomber dans une « trappe » en ce sens qu'il n'a aucun intérêt à offrir son travail⁶⁸⁹.

On peut affiner le modèle en faisant la distinction entre deux types de trappes : la trappe à chômage qui « *évoque la désincitation à reprendre un emploi* » et la trappe à pauvreté qui renvoie à « *la désincitation à accroître le revenu d'une personnes déjà en emploi* »⁶⁹⁰. Dans les deux cas, la « trappe » est une situation dans laquelle les offreurs sur le marché de l'emploi (les travailleurs) n'ont pas intérêt à vendre davantage de leur force de travail sur le marché : ils ne travaillent pas (ou pas davantage) parce qu'ils n'y gagneraient pas assez. Cette théorie de trappes est présente dans les trois terrains d'enquêtes, de manière explicite ou implicite, à la fois dans les textes officiels et les entretiens.

⁶⁸⁷ Pour une présentation des théories néoclassiques du marché du travail, nous renvoyons à l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg cité plus haut, ainsi qu'à un autre ouvrage classique en langue anglaise : McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.

⁶⁸⁸ Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC). *Accès à l'emploi et protection sociale*. Paris : La Documentation française, 2001, p.78.

⁶⁸⁹ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *La Revue Economique*, n°6, 2002, p.3.

⁶⁹⁰ CERC. *loc. cit.*

3.2.2. Des bibliographies économiques explicites en France et aux Pays-Bas

On ne sera pas surpris d'apprendre que le membre du Haut Commissariat aux Solidarités Actives qui a lu « *Cahuc et Zylberberg* » connaissait la théorie néoclassique des « trappes »⁶⁹¹. On peut toutefois souligner que ce conseiller de Martin Hirsch a mentionné lui-même le concept, et l'a présenté à l'enquêteur sans que ce dernier y ait fait mention ni ne l'ait suggéré au préalable. Ainsi, le membre du Haut Commissariat parle-t-il d'abord de « *l'idée que les individus répondent à des incitations monétaires pour décider, ou pas, de travailler* », avant d'explicitier davantage l'origine théorique: « *cet arbitrage entre le travail et le montant des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre : une 'trappe', quoi* »⁶⁹². Les conseillers de Martin Hirsch ne sont pas les seuls à utiliser cette théorie : le 25 avril 2008, lors d'une réunion au Conseil d'Orientation de l'Emploi à laquelle assistaient des membres du Haut Commissariat⁶⁹³, les économistes Fanny Mikol et Véronique Rémy ont présenté la théorie des « trappes » et tenté d'évaluer l'effet de la réforme du RSA sur l'incitation au retour à l'emploi. Les deux économistes prévoyaient alors un effet positif de la réforme sur le « *taux de participation au marché du travail* » ainsi qu'une « *baisse du chômage* » grâce au RSA⁶⁹⁴. La théorie des « trappes » est connue et assumée dans l'entourage du Haut Commissaire : c'est le cas chez ses conseillers les plus proches, mais c'est aussi le cas chez le Haut Commissaire lui-même. Ainsi, dès le rapport 2005 de Martin Hirsch au ministre des solidarités – premier rapport mentionnant la proposition de RSA – la notion de « trappes » est mentionnée textuellement à quatre reprises : aux pages 24, 25, 69 et 74⁶⁹⁵. Le premier rapport de Martin Hirsch précisait ainsi ce qu'il entendait par le concept de « trappe » :

Cette simulation met en évidence l'existence persistante d'effets de seuil induits par le système de transferts. Ce qu'on peut appeler les « trappes à inactivité », sans donner de valeur subjective ou péjorative à cette expression (elle signifie que l'activité n'est pas rémunératrice, pas que les personnes ne souhaitent pas travailler)⁶⁹⁶.

Rejetant toute connotation morale (« *sans donner de valeur subjective ou péjorative à cette expression* ») le Haut Commissaire assumait la théorie des « trappes » en la présentant

⁶⁹¹ Entretien n°2.

⁶⁹² *idem*.

⁶⁹³ Informations croisées de : Entretien n°1 et entretien n°7.

⁶⁹⁴ Mikol F., Rémy V. « Enquête sur la prime pour l'emploi (PPE) et les freins à la reprise d'emploi ». Présentation Powerpoint, COE, Paris, 25 avril 2008.

⁶⁹⁵ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». Rapport au ministre des solidarités, avril 2005.

⁶⁹⁶ *op. cit.*, p.24.

comme un constat microéconomique valide : « *Les études sur cas types montrent qu'un allocataire du RMI perd du revenu quand il reprend un emploi à quart temps et n'en gagne pas à mi-temps* »⁶⁹⁷. Finalement, en 2008, le gouvernement français a présenté à la Commission européenne son projet de réforme de l'assistance comme une « *lutte contre les trappes à pauvreté au moyen du Revenu de solidarité active* »⁶⁹⁸. Est-on sûr que Martin Hirsch connaissait et croyait personnellement en la validité d'une telle théorie au moment de la réforme ? Après tout, peut-être n'a-t-il pas écrit personnellement ces passages du premier rapport sur le RSA en 2005 ni du Programme National de Réforme en 2008 ? Peut-être n'était-il pas aussi féru de micro-économie que ne l'étaient ses conseillers les plus proches ? Les données dont nous disposons accréditent l'idée que le Haut Commissaire connaissait et utilisait personnellement la théorie des « trappes » lui aussi. Ainsi, dans ses présentations en public, Martin Hirsch exposait des présentations PowerPoint dans lesquelles il présentait personnellement la théorie des trappes. Le 15 avril 2008, par exemple, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives a fait une intervention au Conseil d'Orientation de l'Emploi. Il y présentait, à la page 3 de son Powerpoint, les « *trappes à inactivité* » comme des « *limites des minima sociaux* » ; il dénonçait à nouveau les « *trappes à inactivité* » dans la diapositive n°15, avant de proposer une réforme des minima sociaux qui vise à « *articuler RSA, régime de solidarité et assurance chômage* », et « *qui incite davantage à l'accroissement d'activité des personnes ayant un niveau de ressource minimal* »⁶⁹⁹. On peut en déduire que l'entourage du Haut Commissariat et le Haut Commissaire lui-même connaissaient bien les théories microéconomiques du marché du travail, au point de les présenter et de les adopter dans leurs dits et leurs écrits officiels (Rapport au ministre des solidarités, Livre vert, etc.).

Si les théories micro-économiques sont connues et utilisées par les responsables des réformes des minima sociaux en France, elles le sont également en Espagne et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, le concept de « *trappe* » est mentionné explicitement dans des documents officiels, tels le Programme National de Réforme (PNR) 2008 du gouvernement hollandais :

To make working – and working longer hours – more appealing, it has to pay off financially. However, the rewards are not always sufficient. Accepting work from a situation without any personal income (i.e. the re-entry trap) is sometimes less than appealing due to high marginal pressure. Precisely because this group has the

⁶⁹⁷ *idem*.

⁶⁹⁸ Gouvernement français. « Programme National de Réforme », 2008 – 2010. 2008, p.3.

⁶⁹⁹ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». Présentation Powerpoint, COE, Paris, 15 avril 2008.

financial leeway not to have to work – often involving partners of a breadwinner – it is important that the increase in income represent a sufficiently high incentive. High marginal pressure may also present obstacles to increasing the number of hours worked (i.e. the part-time trap). Among the unemployed, accepting work may appear to offer relatively few advantages in the shorter term compared to receiving benefits (i.e. the poverty trap)⁷⁰⁰.

Il peut sembler normal que le PNR des Pays-Bas fasse mention de la théorie des « trappes », dans la mesure où les PNR sont des documents adressés à des institutions européennes coutumières de ce vocabulaire. Depuis 2000 en effet, le terme de « *poverty trap* » a été introduit dans les lignes directrices pour l'emploi⁷⁰¹ ; dans la recommandation spécifique aux Pays-Bas, il était alors demandé que :

The Netherlands should therefore: continue to cooperate with the social partners, to reduce disincentives in the benefit system liable to discourage people from participating in the open labour market, in particular people receiving disability benefits, and generate poverty traps⁷⁰².

Il n'est pas surprenant que les Ministères reprennent les formulations des recommandations qui leurs sont faites lorsqu'ils s'adressent aux institutions européennes. Toutefois, le PNR hollandais ne se contente pas d'une référence vague et lointaine à la théorie des « trappes » : il développe et généralise l'usage de cette théorie pour expliquer le maintien dans l'inactivité durable (« *the re-entry trap* »), dans la pauvreté (« *the poverty trap* »), mais aussi dans le travail à temps partiel (« *the part-time trap* »). Le PNR 2008 ne fait que poursuivre une évolution engagée au début des années 2000 à cet égard : en 2004, le « National Action Plan for Employment » des Pays-Bas mentionnait déjà à sept reprises le problème des trappes. Il se donnait alors pour objectif de réduire la « *trappe à inactivité* », qu'il définissait comme la « *différence de revenus entre le minimum social et le salaire minimum* »⁷⁰³.

Au fil du temps, on constate une intégration systématique de la théorie des trappes dans les PNR hollandais : en 2006, le « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 » mentionne les « trappes » à plus de 25 reprises⁷⁰⁴. Le

⁷⁰⁰ Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010, in the context of the Lisbon Strategy. p. 58.

⁷⁰¹ Recommandations de la Commission de septembre 2000, adoptées par le Conseil en janvier 2001 : Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001. Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001, p. 18-26. Disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0063:FR:HTML>

⁷⁰² Council Recommendation of 19 January 2001 on the implementation of Member States' employment policies (2001/64/EC).

⁷⁰³ Gouvernement hollandais. « National Action Plan for Employment ». 2004, p.29.

⁷⁰⁴ Gouvernement hollandais. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », 2006.

document présente ainsi une évaluation microéconométrique de la « *trappe à chômage* »⁷⁰⁵, en comparant pour chaque type de famille le « *changement de revenus disponibles pour une personne qui accepte un emploi au salaire minimum après avoir reçu une allocation au niveau du minimum social* »⁷⁰⁶. En construisant l'évaluation statistique qui valide le modèle – à savoir la comparaison théorique des gains financier du retour au travail – le PNR déplore que « *la trappe à chômage est particulièrement importante pour les personnes qui commencent à travailler après avoir reçu un minimum social* »⁷⁰⁷. En dénonçant toutes ces « *trappes* », le gouvernement hollandais assure que « *depuis 2003, l'objectif du gouvernement a été de réduire la trappe à pauvreté* », en « *maintenant et en améliorant les incitations financières pour accepter de travailler (limiter la trappe à pauvreté)* »⁷⁰⁸. La connotation théorique du rapport 2006 est encore plus explicite lorsque la dénonciation des « *trappes* » se fonde sur l'étude marginaliste des taux d'imposition effectifs⁷⁰⁹ – dans un chapitre intitulé « *inactivity trap and the marginal tax burden* »⁷¹⁰.

Pourquoi est-il si intéressant de noter la forte intégration des préoccupations microéconomiques dans les PNR hollandais – et notamment dans le « Progress Report on the National Reform Programme » de 2006 ? D'abord parce que la réforme de l'assistance que nous étudions – le WWB – est inscrite explicitement dans la stratégie de lutte contre les « *trappes* » : « *La trappe à inactivité a été traitée par la suite. C'est un objectif important du WWB* »⁷¹¹. Ensuite parce que, comme l'indique l'avant-propos du document de 2006, le gouvernement hollandais est « *responsable du contenu et de la formulation du Progress Report on the National Reform Programme* », et que ce document a été « *discuté dans la chambre basse du parlement le 11 octobre 2006* »⁷¹². On peut affirmer que les acteurs politiques et administratifs responsables des réformes sociales aux Pays-Bas – à la fois au sein gouvernement, des administrations sociales et de la *Tweede Kamer*⁷¹³ – ont, sinon validé et repris à leur compte les théories microéconomistes, du moins débattu ou été familiarisés avec les notions de « *trappes* », de « *désincitations* » et de « *taux marginaux d'impositions effectifs* ». L'enquête de terrain a d'ailleurs permis de confirmer que la teneur

⁷⁰⁵ *ibid.*, p.130 (tableau 15).

⁷⁰⁶ *op. cit.*, p.130..

⁷⁰⁷ *loc. cit.*

⁷⁰⁸ *op.cit.*, p.88.

⁷⁰⁹ Cahuc P., Zylberberg A. *Economie du travail, la formation des salaires et les déterminants du chômage*. *op. cit.*

⁷¹⁰ *ibid.*, p.47.

⁷¹¹ Gouvernement hollandais. « National Action Plan for Employment 2004 », p.6.

⁷¹² Gouvernement hollandais. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », *op. cit.*, p.3.

⁷¹³ Chambre basse, la plus importante dans le système législatif hollandais.

microéconomique des formulations officielles n'était pas uniquement une coloration de façade à destination des institutions communautaires : les acteurs rencontrés s'approprient et utilisent eux aussi cette théorie. Au cours de l'enquête, des membres du service public central de l'emploi et du SZW ont ainsi fait référence à plusieurs reprises aux « *modèles économétriques* » pour expliquer le non-retour au travail des allocataires de minima sociaux⁷¹⁴. Le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW) pense que « *accepting a job should mean that your financial position is improving. And it is not always the case* »⁷¹⁵. Pour d'autres membres du SZW, il conviendrait de développer des « *stimuli* »⁷¹⁶ financiers afin de hâter le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide publique. Qu'ils parlent explicitement de « *trappes* »⁷¹⁷ ou qu'ils dénoncent les « *désincitations financières* »⁷¹⁸, les acteurs rencontrés développent une même idée : l'inactivité s'explique par un insuffisant gain financier pour les individus.

Rappelons une nouvelle fois que nous ne posons pas ici la question de la causalité des ajustements cognitifs : nous faisons simplement le constat que ces théories sont insérées dans des documents officiels sur les réformes sociales et que les acteurs administratifs qui ont mis en œuvre les réformes connaissaient la théorie des trappes, l'ont intégrée dans leurs discours et s'en sont servis pour penser les réformes de la protection sociale. Poser ce constat nous suffit à cette étape de l'analyse, sans préempter pour l'instant de liens de causalité (à quels facteurs doit-on imputer la convergence cognitive ?) ni passer du constat de la corrélation (intégration croissante des théories néoclassiques à la fois dans les politiques publiques nationales et dans les recommandations communautaires) à celui de la causalité (les recommandations communautaires ont-elles eu un effet sur les Etats membres ?).

3.2.3. Débusquer les théories économiques dans le terrain espagnol

Il est rare que les acteurs en charge des réformes explicitent leurs ressources théoriques. Dans certains documents, des notes de bas de page indiquent les sources utilisées par les acteurs. On pourra étudier, dans les documents de la Commission européenne par exemple, les références à des travaux de l'OCDE ou à des travaux de recherche qui peuvent

⁷¹⁴ Entretiens n°21 et 18.

⁷¹⁵ Entretien n°18.

⁷¹⁶ Entretien n°20.

⁷¹⁷ Entretien n°21 et 69 pour le mot exact de « trap ».

⁷¹⁸ cf. *supra*.

indiquer une préférence pour certaines approches du marché du travail. Ainsi, dans la communication de la Commission intitulée « *More and better jobs through flexibility and security* »⁷¹⁹, sur trente notes de bas de page il est fait référence quatorze fois à des enquêtes de l'OCDE – contre seulement trois fois à des travaux de l'OIT. On retrouve cités dans le document de la Commission les travaux de Pierre Cahuc⁷²⁰, ainsi que des comparaisons micro-économétriques sur l'« *efficacité des politiques européennes actives du marché de l'emploi* »⁷²¹. Citant cette évaluation économétrique, la Commission affirme ainsi que : « *the effectiveness of active labour market policies is positively related to less strict Employment Protection Legislation* »⁷²². Ici, les références sont claires, elles sont écrites.

Il faut prendre des précautions avec ces sources théoriques, car même dans le cas où les références bibliographiques sont écrites sur le papier, le doute subsiste quant à l'intentionnalité des acteurs : *pourquoi* ont-ils cités ces auteurs ou ces travaux ? Est-ce pour contenter les destinataires ? Pour convaincre – sans qu'eux-mêmes soient nécessairement convaincus par l'argument ? C'est la raison pour laquelle les entretiens sont et restent indispensables : ils permettent de vérifier que la personne interrogée connaît, adopte et défend réellement ces théories. Ainsi, dans le cas français, il semblait évident que le Haut commissaire aux solidarités actives connaissait les théories de l'offre du marché du travail : il y faisait référence dans plusieurs documents, citait des études économiques sur le gain au travail⁷²³, faisait évaluer son RSA par des économistes de l'Ecole d'Economie de Paris⁷²⁴... En confirmant les sources théoriques, les entretiens ont apporté une validation : oui, les membres du Haut Commissariat adoptent et défendent les théories de l'offre du marché du travail. Ce qu'ils ont lu ? « *Cahuc, Zylberberg* ». Ce qu'ils en pensent ? Que les incitations financières au travail, « *ça marche* ». Dans ce cas français les preuves abondent, et confirment que des membres du Haut Commissariat croyaient vraiment aux incitations : un membre du Haut Commissariat a même écrit dans une revue en ligne un article intitulé « *incentives matter* »⁷²⁵.

⁷¹⁹ European Commission - DG EMPL. « Towards Common Principles of Flexicurity : More and better jobs through flexibility and security ». Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 27 June 2007.

⁷²⁰ A la page 12 de la communication de la Commission.

⁷²¹ Kluve, J. « The Effectiveness of Active Labour Market Policy ». *IZA Discussion Paper*, March 2007.

⁷²² European Commission - DG EMPL. « Towards Common Principles of Flexicurity : More and better jobs through flexibility and security ». *op. cit.*, p. 14.

⁷²³ Par exemple, dans le premier rapport de 2005 (*op.cit.*) de la Commission « Familles, Vulnérabilité, Pauvreté » de 2005, les statistiques de Denis Anne et Yannick L'Horty sur les « gains à l'accroissement d'activité ».

⁷²⁴ Le comité d'évaluation du RSA était présidé par François Bourguignon, micro-économiste président de l'Ecole d'Economie de Paris.

⁷²⁵ Dujol, J.-B. « Incentives matter ». *Le Tigre* [en ligne], n°44, 2007 [consulté le 10 avril 2011]. Version en ligne disponible sur : <<http://www.le-tigre.net/Incentives-matter.html>>

Dans le cas français, nous avons eu la chance que les acteurs se rappellent, formulent explicitement et assument leurs références théoriques. Nous parlons de « chance » car il était plus probable que les acteurs en charge des réformes :

- 1) ne se rappellent plus des raisons pour lesquelles ils ont fait une réforme déjà ancienne, ou ;
- 2) qu'ils ont été guidés par un ensemble d' « idées » sans les associer de manière systématique à une théorie académique, ou ;
- 3) qu'ils refusent de reconnaître ou de dévoiler leurs présupposés et références théoriques lorsqu'ils s'en rappellent.

Dans le cas espagnol, nous avons eu du mal à trouver des noms de théoriciens ou des références d'article précis. Les acteurs rencontrés ne se souvenaient pas des titres d'articles ou d'ouvrages qu'ils ont pu lire au moment des réformes ; certains ont pu trouver les relances théoriques incongrues. Pour déceler la théorie, il a donc fallu recourir à d'autres stratégies d'enquête – chercher via les moteurs de recherche informatisés par exemple. Mais aux requêtes en castillan (« trampa del desempleo », « trampa de desempleo ») et en catalan (« trampes de la desocupació », « trampes de la desocupació ») sur le moteur de recherche du site de la Generalitat, le logiciel du gouvernement catalan ne trouvait aucune archive. Sur le site du Ministère du travail à Madrid, aucune réponse pour « trampa de desempleo », et seulement dix réponses pour « trampa del desempleo » – 10 sur 12 n'ayant aucun lien avec le sujet des désincitations⁷²⁶. Les deux documents trouvés par le logiciel de recherche peuvent certes être intéressants théoriquement, parce qu'ils font bien référence aux « *trappes à chômage* », l'un adoptant même explicitement le « *modèle néoclassique de l'offre de travail* »⁷²⁷. Toutefois, le document en question n'est lié que de manière lointaine à notre cas d'étude puisqu'il parle uniquement des travailleurs en situation de handicap. Pour « trampa de la pobreza »⁷²⁸, les réponses ne sont pas plus fournies : une seule référence vague à la Generalitat, neuf références sans lien direct avec le sujet sur le moteur de recherche de Madrid.

La notion de « trampas » semblait faire peu sens dans le contexte espagnol. Peut-être était-ce un problème lexical, un biais de la comparaison, ou de la traduction ? Après

⁷²⁶ « Trampa » voulant dire « piège », les références ne traitent en fait pas d'emploi pas mais d'autres secteurs ou préoccupation – renvoyant à la santé et aux manières de « piéger » des maladies, ou encore à la chasse et aux « pièges » pour les animaux, ...

⁷²⁷ Vérdugo, M. « Influencia de la protección social y el sistema de pensiones en la actividad y el acceso al empleo de las personas con discapacidad ». Etude de l'Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, Universidad de Salamanca, 2009.

⁷²⁸ « Pobreza » en catalan.

vérification, il s'avère qu'on parle bien de « *trampa del desempleo* » dans des travaux économiques en langue espagnole⁷²⁹. Alors, si le mot est peu utilisé, doit-on conclure que l'idée est inexistante ? Non, et c'est ce que nous allons montrer ici. Car si la notion de « *trampa* » évoque peu de choses, son mécanisme logique est pourtant clairement présenté :

si, par exemple, ils touchaient 800 euros, et qu'un travail c'était par exemple 850 euros, et bien, voilà, c'était pas... Enfin, la relation entre le salaire... entre le travail et le non travail, en fonction de l'argent qu'ils recevaient, et bien non... Voilà : ça n'incitait pas la personne à travailler⁷³⁰.

Sans analyser à nouveau la thématique des incitations, on comprend que l'idée des « *trappes* » y est sous-jacente – même si elle n'est pas formulée dans des termes théoriques. Cette distance entre le mot (théorie académique) et la chose (idée générale) est manifeste dans un entretien au Ministère espagnol. Au cours de cet entretien, nous avons bien eu une discussion sur les « *trappes* » : le responsable de la sous-direction générale des prestations chômage confirme avoir entendu parler des « *trappes* » lors de réunions du Mutual Learning Programme⁷³¹. Mais après discussion plus approfondie, l'enquêté concède n'être pas être très familier avec ce concept – alors que la notion d'« *incitations* », elle, semble faire sens et est mentionnée par le même enquêté à plusieurs reprises. On comprend que même s'il n'est pas formulé comme tel, le concept de « *trappe* » est sous-jacent dans la critique des effets pervers de la protection sociale – lorsqu'un élu dit par exemple qu'un « *un excès de protection peut désinciter la recherche d'emploi* »⁷³². La formule de l'enquêté pourrait être une explication vulgarisée de la théorie académique des « *trappes* » : « *une générosité excessive des prestations est contraire à ce qu'elles devraient encourager : à savoir que ce qui devrait être stimulé, c'est précisément la recherche d'emploi* »⁷³³. Le Directeur général du travail à Madrid exprime la même idée lorsqu'il termine l'entretien sur cette conclusion : « *Si elle a sa situation économique assurée pendant une période de temps élevée, et bien on peut imaginer que la personne n'a pas intérêt à chercher du travail* »⁷³⁴. De la même manière – quoique moins policée – un chef de cabinet au Ministère des affaires sociales catalan s'offusque que « *les gens profitent de l'Etat* »⁷³⁵ : « *Une personne avec toutes ses capacités, qui peut*

⁷²⁹ Calero Martínez J., Madrigal Bajo M. « *Trampa del desempleo y educación: un análisis de las relaciones entre los efectos desincentivadores de las prestaciones en el Estado del Bienestar y la educación* ». Documentos de trabajo de la Fundación BBVA, vol.1, 2002.

⁷³⁰ Entretien n°35.

⁷³¹ Entretien n°33.

⁷³² Entretien n°36.

⁷³³ *idem*.

⁷³⁴ Entretien n°32.

⁷³⁵ Entretien n°44.

*faire tout ce qu'elle veut, ne le fait pas parce qu'il y a un filet social, et parce qu'en dessous de ce filet on ne va pas la laisser tomber ? Et bien non : ça ne peut pas être ainsi ! »*⁷³⁶. Dans ces citations formulées dans des termes plus ou moins policés s'exprime le même type de critique à l'égard des effets pervers des allocations : un niveau garanti de revenu n'encouragerait pas les personnes sans emploi à retourner au travail et il faudrait lutter contre le caractère désincitatif des prestations.

Et la théorie économique, alors ? Si les opinions critiques sur les effets pervers des allocations semblent partagées, n'y-a-t-il aucun enquêté pour assumer une affiliation théorique claire ? En cherchant dans les entretiens espagnols ce qui renverrait ostensiblement à une position théorique en Economie, on est renvoyé à l'entretien n°37. Cet ancien Directeur général du travail à la Generalitat de Catalunya connaît très bien les théories libérales du marché du travail⁷³⁷. Donnant des cours sur « *l'emploi et le droit social* » à l'Université de Barcelone, il rédige des chroniques économiques dans un quotidien espagnol dans lesquelles il dénonce le « *coût trop élevé du licenciement* » en Espagne. Au cours de l'entretien que nous avons fait avec lui, l'ancien Directeur général du travail assume une théorie libérale en économie – ce qu'il appelle une « *vision libérale non-interventionniste* »⁷³⁸. Il affirme ainsi que si le marché du travail était plus flexible – notamment en ce qui concerne la possibilité de contracter et de rompre plus librement les contrats de travail – davantage d'emplois seraient créés. Il dénonce le « *chômage structurel* » et ce qu'il appelle une « *culture de la subvention en Espagne* », ainsi que l'inefficacité des organismes publics de placement : « *Je crois que le principal problème que nous avons en Espagne, c'est que l'administration, les organismes publics d'intermédiation et de formation comme l'INEM, ne fonctionnent pas pour trouver de l'emploi aux personnes* ». Après avoir quitté la Generalitat de Catalunya, l'ancien directeur du travail s'est reconverti dans une grande firme de conseil aux entreprises, en tant que conseiller spécialisé dans les restructurations industrielles, les « *processus de décentralisation productive* » et les plans de licenciement. Même si, au cours de l'entretien, il ne mentionnait ni la théorie des « trappes » ni les noms de Cahuc et Zylberberg, on peut dire que cet ancien directeur général du travail de la Generalitat de Catalunya était bien au fait des théories libérales du marché du travail.

⁷³⁶ *idem.*

⁷³⁷ Entretien n°37.

⁷³⁸ *idem.*

Si les théories de l'offre sur le marché du travail transparaissent bien dans les discours des acteurs politico-administratifs rencontrés en Espagne, les concepts précis et les grands auteurs attendus ne sont pas mentionnés explicitement. Avant de conclure cette partie consacrée aux théories du marché du travail, interrogeons nous plus précisément sur cette apparente absence théorique : les réformateurs rencontrés n'ont-ils jamais été familiarisés avec ces théories de l'offre qui mettent des concepts sur leurs idées ? Cela semble peu probable, dans la mesure où ils s'approprient et manient avec aisance les idées incitatives. Cela semble peu probable, également, si l'on s'intéresse aux formations académiques des acteurs dans le secteur de l'emploi et des affaires sociales : pour peu qu'ils soient passés par l'enseignement supérieur espagnol, il y a peu de chances que les acteurs rencontrés aient été formés sans jamais avoir été familiarisés avec les théories de l'offre du travail. En effet, si on s'intéresse aux enseignements d'« économie du travail » (*economía laboral*) proposés par les grandes universités espagnoles, on constate une homogénéité stupéfiante des contenus bibliographiques : c'est un manuel signé par trois économistes américains (McConnell, Brue et Macpherson⁷³⁹) qui sert de support aux cours dispensés dans la quasi-totalité des universités. Cet ouvrage est la ressource principale des cours d'économie du travail à l'Université de Alcalá de Madrid⁷⁴⁰, à l'Université de Valencia⁷⁴¹, à l'Université de Vigo⁷⁴², etc. Chaque cours d'économie du travail de l'université du Pays Basque reprend un chapitre de McConnell, Brue et Macpherson⁷⁴³ – de même à l'Université de Santiago de Compostela⁷⁴⁴, à l'Université d'Orihuela (où c'est l'une des seules références bibliographiques)⁷⁴⁵ et à l'Université de Séville (où c'est la seule référence bibliographique mentionnée pour le cours d'économie du travail)⁷⁴⁶. Les universités espagnoles les plus prestigieuses, qui forment les élites politiques et administratives du pays – l'Université Complutense de Madrid⁷⁴⁷ et l'Université Pompeu Fabra de Barcelona en premier lieu – font elles aussi du manuel de McConnell, Brue et Macpherson la base de leur enseignement en économie du travail : à Barcelone, c'est quasiment la seule référence du cours d'économie du

⁷³⁹ McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A. *Economía laboral*. Madrid : McGraw-Hill, 1996.

⁷⁴⁰ Voir le descriptif du cours d'Economía laboral sur le site de l'Université de Alcalá de Madrid :

< http://www2.uah.es/virginia_hernanz/EcoLaboral/Prog%2005-06.pdf >

⁷⁴¹ Voir : <www.uv.es>

⁷⁴² Voir : <webs.uvigo.es>

⁷⁴³ Voir : <<http://www.ehu.es/arantzaugidos/docs/programa-mdotrabajo.pdf>>

⁷⁴⁴ Voir :

< http://www.usc.es/gl/centros/rlaborais_stgo/materia.html?materia=55425&ano=62&idioma=7 >

⁷⁴⁵ Voir : < <http://www.umh.es/asignaturas/fichasignatura.asp?asi=6377> >

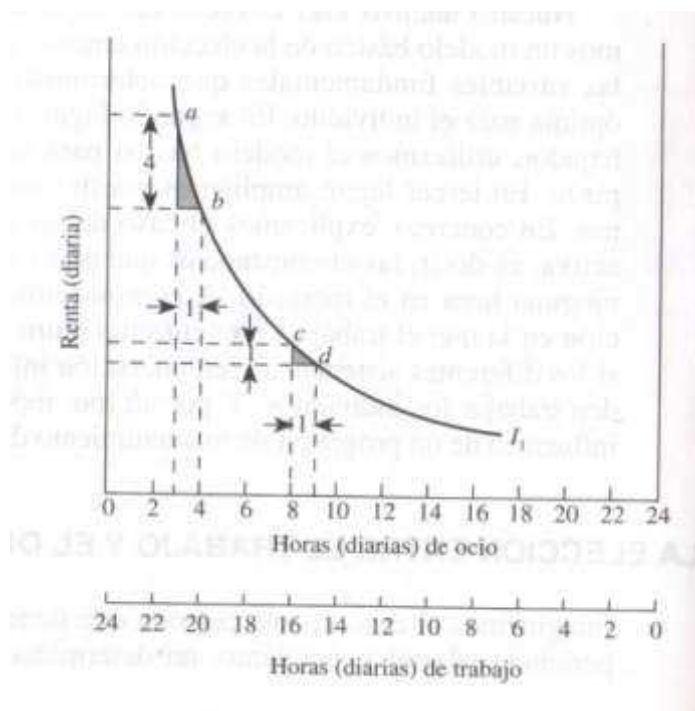
⁷⁴⁶ Voir : <http://www.us.es/estudios/master/master_M113/asignatura_51130007/proyecto_949709>

⁷⁴⁷ Où a été formé notamment le Directeur général du travail interviewé dans l'entretien n°32.

travail⁷⁴⁸ ; à la Computense de Madrid, on conseille de lire l'ouvrage non seulement dans le cours « d'introduction à l'économie du travail »⁷⁴⁹, mais aussi dans le cours approfondi sur la « régulation du marché du travail »⁷⁵⁰.

Associé parfois à l'ouvrage de Cahuc et Zylberberg déjà cité⁷⁵¹, le livre de McConnell, Brue et Macpherson est devenu en une quinzaine d'années le livre de référence pour enseigner l'économie du travail en Espagne. Comme celui de Cahuc et Zylberberg, le livre de McConnell, Brue et Macpherson privilégie une approche par les variables micro (courbes de préférences, fonctions d'utilité, salaire de réserve, etc.) pour expliquer la fixation des quantités et des prix d'équilibre en matière d'emploi. Dénonçant les rigidités du marché du travail et l'effet désincitatif des revenus de remplacement, il explique que pour un individu le « loisir » (« ocio ») est une utilité, alors que le travail est une « désutilité ». Voici comment le choix entre « loisir » et « travail » est modélisé dans le manuel :

Figure 11: Graphique extrait du manuel de McConnell, Brue et Macpherson



Graphique présenté dans les parties 2 et 6 sur « l'offre de travail individuelle » et la « fixation des salaires », in McConnell C., Brue S., Macpherson D. *Economía laboral*, op. cit.

⁷⁴⁸ Voir : < <http://www.upf.edu/pro/2001/3021/11466.html>>

⁷⁴⁹ Voir :

<<http://www.ucm.es/?a=estudios&d=titassignatura&anyo=2011-12&plan=004D&asig=113657>>

⁷⁵⁰ Voir :

<<http://www.ucm.es/?a=estudios&d=titassignatura&anyo=2011-12&plan=003K&asig=112537>>

⁷⁵¹ Le livre de Cahuc et Zylberberg est étudié en langue anglaise à l'Université d'Orihuela par exemple, en complément du livre de McConnell, Brue et Macpherson.

Les travailleurs ne feraient le choix de travailler davantage (de se déplacer vers la gauche sur la « *courbe d'indifférence* ») que s'ils avaient la garantie d'un gain financier (hausse du revenu journalier, sur l'axe des ordonnées). A l'instar du livre de Cahuc et Zylberberg⁷⁵², le manuel de McConnell, Brue et Macpherson fait le choix des théories de l'offre : il ne se contente pas de présenter ces théories dans un seul chapitre, contrebalancé par d'autres sections sur le surprofit, sur l'asymétrie entre travailleurs et détenteurs des capitaux de production, ou sur les théories alternatives concernant la fixation des salaires. Non : la faible représentation des approches conflictuelles est associée à une surreprésentation des théories libérales du marché du travail, et ce dans tous les chapitres. Le modèle utilitariste et mathématique est appliqué à tous les phénomènes et à tous les acteurs du marché de l'emploi : il permettrait de comprendre à la fois « *l'offre de travail de l'individu* »⁷⁵³, le comportement « *maximisateur* » des organisations syndicales⁷⁵⁴, mais aussi la prise de décision rationnelle des migrants en provenance de régions pauvres⁷⁵⁵, etc.

Depuis sa première édition en langue espagnole en 1996, le livre de McConnell, Brue et Macpherson s'est converti en manuel de référence sur l'emploi en Espagne – ce que confirme l'éditeur, en écrivant qu'il est « *devenu le manuel de référence pour l'enseignement de l'économie du travail en Espagne* »⁷⁵⁶. Comment comprendre un tel succès pour cet ouvrage ? Au début des années 2000, les publications universitaires étaient-elles si limitées qu'un seul manuel d'économie du travail se voyait alors répertorié dans les catalogues éditoriaux ? Des manuels moins inspirés par les théories de l'offre étaient-ils indisponibles en langue espagnole ? Le livre de McConnell, Brue et Macpherson n'est pas le seul à avoir été publié, mais il a pris la place de manuels moins clairement associés à la microéconomie libérale – comme pouvait l'être par exemple le *Manual de economía laboral* publié en 1997 par Albert Recio, développant des approches plus institutionnelles, post-marxistes et post-keynésiennes⁷⁵⁷ de l'Economie du travail. La réponse à la question « pourquoi un tel succès » est difficile à apporter de manière univoque : il faudrait analyser les mécanismes de production et de diffusion scientifique, les tensions propres au champ académique espagnol,

⁷⁵² Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics*. op. cit.

⁷⁵³ McConnell C., Brue S., Macpherson D. *Economía laboral*. op. cit., Chapitre 2.

⁷⁵⁴ *ibid.*, p. 232.

⁷⁵⁵ Dans la conclusion du chapitre sur « la mobilité, la migration et l'efficacité », on apprend ainsi que « *la valeur actuelle des gains qu'on peut espérer gagner tout au long de sa vie est comparée aux coûts de l'investissement (coûts du transport, revenu perdu pendant le trajet et coûts psychiques)* ». McConnell C., Brue S., Macpherson D. *Economía laboral*. op. cit., p. 363.

⁷⁵⁶ Source : site Internet de l'éditeur : < <http://www.mghbooks.com/ficha.php?id=9788448156497>>

⁷⁵⁷ Recio, A. *Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral*. Barcelona : Icaria Editorial, 1997.

les logiques éditoriales, l'effet du changement de référentiel global⁷⁵⁸, etc. Dans la partie de la thèse consacrée aux causes des changements, nous nous demanderons pourquoi et comment les théories néolibérales ont pu recueillir une telle audience dans le secteur des politiques sociales. Pour notre propos à ce stade de l'enquête, contentons-nous de constater que : 1) les enseignements d'Economie du travail s'harmonisent autour des approches de l'offre (*supply-side theory*) dans les années 2000 ; 2) l'approche microéconomique standard présentée par McConnell, Brue et Macpherson est devenue depuis 1996 la principale référence théorique des enseignements en Economie du travail dans les universités espagnoles. Les diplômés universitaires ayant assisté à un cours d'Economie du travail en Espagne depuis la fin des années 1990 ont surtout été familiarisés avec les concepts d'« utilité », d'« incitations » et de « courbes de préférences » – plutôt qu'avec des concepts et des approches économiques alternatives.

⁷⁵⁸ Jobert, B. (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe. op.cit.* ; Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *op. cit.*

Conclusion du chapitre IIIe

Exprimées par des concepts précis (« *taux marginaux d'impositions effectifs* »⁷⁵⁹, « *préférences* »⁷⁶⁰, « *trappes* »⁷⁶¹, « *désincitations* »⁷⁶²) ou des formules plus générales (« *La raison pour laquelle les personnes n'acceptent pas un travail : c'est parce qu'ils veulent... parce que l'allocation est trop généreuse* »⁷⁶³), les approches microéconomiques du marché du travail imprègnent les rapports officiels et orientent les propos des acteurs politico-administratifs rencontrés au sujet des réformes de la protection sociale et des minima sociaux. Cet arrière plan théorique révélé, on comprend mieux pourquoi les responsables rencontrés considéraient les personnes pauvres comme des calculateurs intéressés : la première étape rationaliste de l'algorithme était un pré-requis indispensable pour valider les approches économiques standards. En effet, si les allocataires de minima sociaux ne maximisaient pas vraiment les revenus et le loisir, alors le chômage et l'inactivité ne pouvaient pas être imputés à des « préférences » et à des calculs individuels ; il aurait alors fallu imputer le phénomène du chômage à d'autres facteurs, tels le déséquilibre conjoncturel du marché du travail ou le comportement des demandeurs sur le marché (les employeurs). Une fois le pré-requis rationaliste accepté, alors ce n'est plus le marché du travail qui est considéré comme déficient mais ce sont les choix individuels qui sont mis en cause.

La théorie économique a des effets politiques. Présenter les allocataires comme des calculateurs rationnels et intéressés permet de justifier les réformes « actives » – en constituant comme un problème à résoudre impérieusement celui des *effets pervers de la protection sociale* et du *gain insuffisant du retour à l'emploi*. En le présentant ainsi, on parle du phénomène de la pauvreté comme d'une responsabilité certes de l'individu lui-même – qui « préférerait » ne pas travailler –, mais surtout d'un système de protection sociale désincitatif, inefficace, à réformer impérativement. A ce propos, l'effet pleinement politique de la théorie des « trappes » est de faire passer les minima sociaux comme des dispositifs défavorables aux

⁷⁵⁹ Gouvernement hollandais. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », *op. cit.*, p.47.

⁷⁶⁰ Ministère des affaires économiques et Ministères des affaires sociales des Pays-Bas. National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010. *op. cit.*, p. 61.

⁷⁶¹ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». *op. cit.*, p.24.. ; Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». *op. cit.*, p.15 ; Gouvernement hollandais. « National Action Plan for Employment 2004 ». *op.cit.* ; entretiens n°1, 21, 69 ; etc.

⁷⁶² Entretiens n°2, 20, 22, 36, 38, etc.

⁷⁶³ « *The benefit is too comfortable* ».

personnes pauvres elles-mêmes : en les maintenant dans un niveau de vie faible et dans une situation d'oisiveté, les allocations seraient néfastes aux bénéficiaires – qui n'auraient pas intérêt à s'émanciper de l'aide sociale. Ainsi, c'est en vertu des intérêts supposés des personnes pauvres que le Haut Commissariat français rejetait en 2008 les propositions visant à revaloriser le montant plancher des minima sociaux, « *car avec les règles actuelles, une augmentation du RMI accroît le nombre des situations dans lesquelles le retour au travail n'est pas rémunérateur* »⁷⁶⁴. A partir du moment où la générosité de l'aide sociale et le comportement des allocataires sont constitués comme des problèmes, l'enjeu politique va être de présenter la *réduction des droits* comme une mesure favorable aux « bénéficiaires ». La théorie économique de l'offre va permettre de justifier économiquement et moralement le contrôle accru des allocataires et le maintien des allocations à un niveau très faible. En rendant la situation d'allocataire de minimum social moins « *confortable* [sic] »⁷⁶⁵, les réformes actives seraient bénéfiques aux personnes pauvres car elles les inciteraient à sortir de l'assistance. A partir du moment où cet algorithme est posé et accepté comme une « *évidence* »⁷⁶⁶, alors ne se pose plus que la question des instruments et des objectifs de la réforme sociale : dans quels buts et par quels mécanismes les réformes sociales peuvent-elles diriger davantage les allocataires de minima sociaux hors de l'assistance ?

⁷⁶⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.3.

⁷⁶⁵ Entretien n°18.

⁷⁶⁶ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171.

Chapitre IVe

Comprendre les choix instrumentaux

Introduction

Dans leur manière de concevoir et de présenter les réformes des minima sociaux en France, en Espagne et aux Pays-Bas, les réformateurs rencontrés ont montré qu'ils partageaient des représentations similaires à l'égard du comportement des bénéficiaires des politiques publiques, qu'ils adoptaient les approches économiques standard concernant le fonctionnement du marché du travail, et qu'ils considéraient comme *valides* et comme *vraies* les mêmes propositions et les mêmes schèmes analytiques en matière de politiques sociales « actives ». Après avoir étudié cette convergence des *algorithmes*, nous allons nous concentrer maintenant sur les *instruments* des trois réformes étudiées : quel effet la convergence des algorithmes a-t-elle eu sur les instruments des politiques publiques ? Le changement des algorithmes, des instruments et des objectifs est interdépendant. Dans notre cas, les instruments incitatifs ne pouvaient être choisis et pensés comme efficaces qu'à partir du moment où les individus étaient pensés maximisateurs et réactifs aux *stimuli* financiers. C'est pourquoi nous avons débuté notre analyse de la convergence par l'étude comparée des algorithmes – lesquels donnent leur sens aux dispositifs que nous allons étudier maintenant.

Dans ce chapitre, nous concentrons donc notre étude sur les changements instrumentaux. Comme le définissent Lascoumes et Le Galès, l'instrument d'action publique est « *un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »⁷⁶⁷. Nous avons indiqué dans le chapitre théorique de la thèse⁷⁶⁸ qu'il y avait deux propositions dans cette définition : l'instrument exprime une certaine vision du monde social (1) ; l'instrument a aussi des effets sur les rapports sociaux entre individus et pouvoirs publics (2). Nous nous intéresserons à la deuxième proposition de cette définition dans les développements ultérieurs de la thèse – lorsque nous nous interrogerons sur les effets des instruments « actifs » sur le fonctionnement du marché du travail⁷⁶⁹, sur le niveau de vie des personnes pauvres ou sur les rapports entre citoyens et pouvoirs publics⁷⁷⁰. Pour l'instant, dans ce chapitre IVe consacré à la « compréhension des choix instrumentaux », nous nous intéressons spécifiquement aux instruments comme *expressions de représentation et de significations sociales* : pourquoi certains instruments ont-

⁷⁶⁷ Lascoumes P., Le Galès P., « L'action publique saisie par ses instruments ». in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004, p.13.

⁷⁶⁸ Chapitre Ier.

⁷⁶⁹ Chapitre Ve, sous-partie 2.

⁷⁷⁰ Chapitre VIIIe, sous-partie 2.

ils été choisis ? Comment les mécanismes ont-ils été pensés ? Quels instruments de gouvernement social ont été considérés comme « efficaces », et d'où venait cette croyance dans l'efficacité des instruments adoptés ? Nous organiserons ce chapitre en deux parties : 1) une première partie consacrée à l'étude complémentaire des instruments coercitifs et incitatifs. Dans cette première partie, nous proposerons une analyse des contraintes et des incitations comme modes de gouvernements *complémentaires* ; 2) une deuxième partie dans laquelle nous nous interrogerons sur le maintien à un bas niveau de l'aide sociale : le faible niveau des allocations est-il un moyen d'inciter les personnes pauvres à subvenir elles-mêmes à leurs besoins ?

1. Contraindre et inciter : des instruments complémentaires

A partir du moment où les bénéficiaires des politiques sociales sont pensés comme des calculateurs intéressés⁷⁷¹, quels mécanismes de gouvernement vont être mis en œuvre afin de faire évoluer les choix personnels ? En reprenant les travaux classiques de Foucault sur la gouvernementalité⁷⁷² et en l'appliquant au champ des politiques de lutte contre la pauvreté⁷⁷³, on peut distinguer deux approches classiques du gouvernement des individus dans le secteur social : le contrôle et l'orientation juridique formelle des comportements – assis sur des instruments de contrainte et de sanction administrative et policière – et l'orientation des choix par le jeu des intérêts et des stimuli. Ces deux logiques sont présentées par Foucault comme des pratiques qui coexistent dans les formes contemporaines de gouvernement, la raison gouvernementale néolibérale se développant de manière postérieure à l'« *Etat de police et de justice* », mais sans s'y substituer tout à fait : à l'époque contemporaine, un nouveau mode de gouvernement « *néolibéral* » assis sur une ontologie utilitariste et sur des instruments incitatifs viendrait progressivement se superposer à l'ancien mode de contrainte juridique et formel. C'est ce que Foucault appelle le « *branchement de l'économie politique sur la raison*

⁷⁷¹ Cf. Chapitre IIIe de la thèse.

⁷⁷² Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. op. cit.

⁷⁷³ Pour une application de l'analyse foucauldienne dans le champ des politiques sociales, voir la thèse de : Chelle, E. « Gouverner les pauvres : genèse, pratiques et usages de la conditionnalité comportementale en France et aux Etats-Unis ». Thèse de Science politique, PACTE - IEP de Grenoble, novembre 2011.

d'Etat »⁷⁷⁴ : la superposition de techniques de gouvernement néolibérales et de pratiques policières et juridiques. Ce que nous allons voir dans cette partie, c'est que l'on constate bien la survivance de pratiques coercitives d'orientation des conduites dans les réformes sociales étudiées, mais que l'on ne peut pas penser de manière séparée le gouvernement par la sanction et le gouvernement par l'incitation aujourd'hui. La force des théories utilitaristes est en effet de proposer une théorie intégrée du gouvernement des conduites : on peut utiliser la contrainte policière et juridique dans une pratique utilitariste du gouvernement, et c'est ce que nous allons démontrer dans ce développement. Notre démonstration sera donc la suivante: si les anciennes pratiques de gouvernement de type légal-juridique sont toujours implémentés dans les dispositifs étudiés, elles sont progressivement repensées et intégrées comme des mécanismes parmi d'autres de la *gouvernementalité par les intérêts*.

1.1. Un guidage administratif et juridique renforcé

L'activation n'a pas signifié la fin du contrôle juridique et social exercé sur les personnes pauvres : les réformes de l'assistance ont durci les instruments de guidage administratif vers le travail dans les trois pays étudiés. En France, les allocataires de l'ancien dispositif d'assistance, le RMI, étaient déjà liés par un contrat d'insertion stipulant des « *exigences institutionnelles d'autonomie* »⁷⁷⁵. Mais avec la création du RSA, la loi insiste maintenant sur l'« *orientation prioritaire vers l'emploi* » des allocataires et « *renverse la logique de statut et à sens unique caractérisant le RMI* »⁷⁷⁶. Dorénavant, le bénéficiaire du RSA est tenu légalement de « *rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* »⁷⁷⁷. Les Conseils Généraux, chargés de l'orientation des bénéficiaires, sont encouragés par la nouvelle loi à diriger chaque allocataire « *de façon prioritaire* » vers le marché du travail. La loi sur le RSA renvoie dorénavant au droit commun de l'assurance chômage pour déterminer si l'allocataire est « *immédiatement disponible* » pour occuper un emploi : « *est considéré comme immédiatement disponible pour occuper un emploi la personne qui n'exerce aucune activité professionnelle, qui ne suit*

⁷⁷⁴ Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. op. cit., p.31.

⁷⁷⁵ Duvoux, N. *Le RMI et les dérives de la contractualisation*. Paris : PUF, 2007.

⁷⁷⁶ Morvan, P. « La loi généralisant le RSA ». *Droit social*, n° 2, 2009, p. 189.

⁷⁷⁷ Code de l'action sociale et des familles, article L. 262-28.

aucune action de formation professionnelle et dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi »⁷⁷⁸. S'il est jugé disponible, l'allocataire est adressé à Pôle Emploi ou à un autre organisme de placement et doit se conformer aux obligations d'un « *simili chômeur indemnisé* »⁷⁷⁹. Il est donc assujéti aux règles communes concernant la recherche active d'un travail : signer un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » (PPAE) et ne pas « *refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi* » telles que définies – de manière plus stricte qu'auparavant – par la loi du 1^{er} août 2008 sur l'assurance chômage⁷⁸⁰. Dans le cas où ces conditions ne seraient pas respectées, l'allocataire serait « *signalé* » et le président du Conseil Général pourrait décider de suspendre le versement du RSA⁷⁸¹.

Alors que Morel voyait dans le RMI un projet politique initialement fondé sur une « *coutume de la solidarité* » et mobilisant la collectivité nationale en faveur du « *droit à l'intégration sociale* » des personnes pauvres⁷⁸², le RSA insiste sur les devoirs des bénéficiaires à l'égard de la communauté et les contraint juridiquement à rechercher un emploi. De manière symptomatique, le 1^{er} article de la loi sur le RSA fait de l'« *encourage[ment] à l'exercice ou [au] retour à une activité professionnelle* » un objectif explicite du minimum social, alors que n'apparaît plus la notion de « *droit* » exigible auprès de la collectivité qui fondait l'article 1^{er} de la loi sur le RMI. Si la voie vers un parcours d'insertion sociale est toujours ouverte et que ce choix est laissé à l'appréciation du président du Conseil Général, les allocataires du RSA qui ne sont pas dirigés vers le marché du travail au bout de six à douze mois voient obligatoirement leur situation réexaminée par une « *équipe pluridisciplinaire* ». Cette équipe décide alors des modalités permettant la réinscription la plus rapide possible dans une « *démarche de recherche d'emploi* »⁷⁸³, les difficultés sociales étant conçues – d'après la loi – comme ne pouvant faire que « *temporairement obstacle* » à l'« *engagement* » des allocataires dans l'emploi⁷⁸⁴.

Le renforcement du guidage social vers le travail est inscrit dans la loi et correspond à la volonté explicite du Haut Commissariat. Pour confirmer cette intentionnalité, nous pouvons appliquer la méthode de « triangulation des données »⁷⁸⁵ et croiser les sources législatives

⁷⁷⁸ Code du travail, article R. 5411-9.

⁷⁷⁹ Morvan, P, *op. cit.*, p. 189.

⁷⁸⁰ Un emploi situé à 30km du lieu de résidence est dorénavant considéré comme « *offre raisonnable d'emploi* ».

⁷⁸¹ Code de l'Action Sociale et des Familles, article L. 262-35 et s.

⁷⁸² Morel, S. « Workfare and Insertion : How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed », *op. cit.* ; Morel, S. « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*. Paris: PUF, p. 219-234.

⁷⁸³ Code de l'Action Sociale et des Familles, *loc. cit.*

⁷⁸⁴ Code de l'Action Sociale et des Familles, article L. 262-29.

⁷⁸⁵ Denzin, N. *Sociological Methods: A Sourcebook*. *op. cit.*

avec des sources secondaires. Dans la présentation qu'il a faite au COE en avril 2008, Martin Hirsch insistait sur le nouveau principe qui allait devoir structurer le « *dispositif d'accompagnement* » après la réforme : « *Une orientation sauf exception vers le SPE [le Service Public de l'Emploi] des chômeurs* ». ⁷⁸⁶ L'orientation de toutes les personnes pauvres vers le travail et la recherche active d'emploi était l'intention du Haut Commissaire, qui voulait faire en sorte que « *les droits et les devoirs des allocataires du RSA chômeurs [soient] ceux d'un demandeur d'emploi* » ⁷⁸⁷. Les sanctions étaient mentionnées explicitement par Martin Hirsch : « *des mécanismes de sanction pour les personnes qui vivent d'un revenu minimum* » ⁷⁸⁸. Pour ceux qui ne pourront tout de même pas travailler, serait conservé « *un dispositif d'accompagnement social pour les personnes dont l'état de santé ou l'absence de logement le justifient* » ; toutefois, le contrôle devait être renforcé sur ces personnes également. Pour les plus éloignés de l'emploi, les Conseils Généraux devaient adopter « *des réponses ciblées et intensifiées pour prendre en charge en urgence les problèmes qui font obstacle à la recherche d'emploi* » ⁷⁸⁹. L'intensification du guidage à l'égard des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables avait pour objectif assumé de les faire retourner le plus vite possible vers la recherche d'emploi. Cette obligation renforcée et généralisée de recherche active d'emploi devait rencontrer le moins d'exceptions possible : ne pourraient être accordées des « *dispenses* » que sur la base d'une liste de « *critères limitativement énumérés pour dispenser temporairement de recherche d'emploi* » ⁷⁹⁰. Guidés « *de manière prioritaire* » vers les parcours d'emploi par les Conseils Généraux, contrôlés plus étroitement par le Service Public de l'Emploi dans leur recherche active d'un travail, interdits de refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi et potentiellement sanctionnés par Pôle Emploi et le Conseil Général en cas de refus ou de « *manquement* », les personnes pauvres sont soumises à un guidage juridique et administratif plus contraignant depuis la réforme active des minima sociaux mise en œuvre en France en 2009.

Aux Pays-Bas, également, les obligations et les contraintes pesant sur les allocataires de l'assistance se sont renforcées avec la réforme active que nous étudions, le WWB. Les parents isolés élevant seuls un enfant de moins de cinq ans – qui étaient auparavant exonérés

⁷⁸⁶ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». Présentation Powerpoint au COE, Paris, 15 avril 2008, p.35.

⁷⁸⁷ *ibid.*, p. 36.

⁷⁸⁸ *idem.*

⁷⁸⁹ *idem.*

⁷⁹⁰ *ibid.*, p.37.

automatiquement de l'obligation de chercher un emploi – ne font plus exception depuis la loi de 2004. Hormis des situations spécifiques évaluées au cas par cas par les municipalités, les parents isolés sont assujettis aux mêmes obligations de recherche et de reprise d'emploi que les autres allocataires de l'assistance. La loi du WWB est claire à ce sujet : les allocataires de l'assistance doivent tous être inscrits au service public de l'emploi (UWV WERKbedrijf), ils doivent postuler à tous les emplois considérés comme « normaux » (« *apply for all kinds of normal work* »⁷⁹¹) ce qui implique d'accepter des « *emplois qui ne correspondent pas directement à votre formation ni à votre expérience* »⁷⁹². Le Work and Social Assistance Act de 2004 a tellement élargi le concept d'« *emploi convenable* » que les bénéficiaires de l'assistance sociale doivent dorénavant accepter « *tout emploi socialement accepté* » (« *socially accepted work* »)⁷⁹³. Un responsable du service central de l'emploi confirme cette interprétation du texte législatif : « *tout emploi est considéré comme convenable a priori, et doit être accepté* »⁷⁹⁴. Le refus d'un travail ou de toute action de type « réintégration vers le travail » proposée par un service social municipal (atelier, formation, etc.) entraîne une sanction financière : « *si vous ne remplissez pas ces conditions, la municipalité peut réduire ou stopper votre indemnité* »⁷⁹⁵. Dans la ville d'Utrecht que nous étudions plus spécifiquement, si les allocataires refusent d'intégrer un programme de réintégration dans le travail, alors ils sont sanctionnés par des baisses de 5%, 10%, 20% ou 100% de leur allocation d'assistance⁷⁹⁶. Une sanction est généralement donnée pour un mois mais elle peut être étendue à 3 mois, voire indéfiniment si l'allocataire persiste à rejeter un programme de mise au travail. « *Les clients qui refusent des emplois ou ne veulent pas prendre part aux projets de ré-intégration tombent dans la catégorie des 100%* », confirme le responsable des services sociaux⁷⁹⁷. Les sanctions intermédiaires (5%, 10% et 20%) sont destinées aux personnes qui participent aux programmes mais qui « *ne sont pas motivées* »⁷⁹⁸.

Avec le WWB, le devoir de travail se généralise et devient plus impératif : « *people who receive social assistance are required to accept generally acceptable labour* »⁷⁹⁹. Les

⁷⁹¹ Source : site Internet du ministère des affaires sociales hollandais. Page Internet consacrée au WWB [en ligne] :

<http://english.szw.nl/index.cfm?hoofdmenu_item_id=14632&rubriek_id=391971&menu_item_id=14639>

⁷⁹² *idem*.

⁷⁹³ Formulation reprise et confirmée dans les entretiens n°69, n°26 et n°28.

⁷⁹⁴ Entretien n°21.

⁷⁹⁵ *idem*.

⁷⁹⁶ Informations recueillies dans les entretiens n°27 et n°26.

⁷⁹⁷ Entretien n°27.

⁷⁹⁸ « *Are not motivated* » dans le texte de l'entretien n°27.

⁷⁹⁹ Blommesteijn M., Mallee L. « Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act ». Regioplan Policy Research, 2009, p.3.

allocataires du minimum social doivent participer aux programmes de réinsertion qui leurs sont proposés, être actifs et motivés au cours des ateliers, et accepter les offres d'emploi qui leurs sont faites. Le ministère précise que les « offres » de services sont en fait « obligatoires » : « *Your municipality can help you find work. It can for example offer you job application courses, training, language courses or subsidized work. You are obliged to cooperate* »⁸⁰⁰. Ces obligations sont confirmées dans les documents papiers fournis par le ministère : « *You do have to do anything in your power to support yourself again and you are obliged to agree to work that is generally accepted* »⁸⁰¹. D'après le responsable des services sociaux à la mairie d'Utrecht, ce renforcement coercitif est bien imputable à la loi de 2004 :

C'est un système qui a commencé en 2004, et qui a remplacé les anciennes lois. Oui, le WWB est beaucoup plus strict. Le WWB est une loi beaucoup plus stricte que celles qu'on avait avant. Et une chose principale qui a changé avec la loi de 2004, c'est qu'avant, si vous aviez à ramener quelqu'un vers le travail, vous vous demandiez « est-ce que ce travail convient » [is this work fitting] à cette personne ? Et après 2004, on a arrêté ça. Ce n'est pas un souci si ça convient ou si la personne veut le faire : ça doit être du travail « socialement accepté » et ça convient. Travail socialement accepté et la personne peut le faire ? Alors *il doit le faire* [insistant]. Il n'a pas le choix. S'il ne le fait pas, il perd son allocation. Donc c'est devenu beaucoup plus strict. [...] Et c'est aussi devenu beaucoup plus strict dans... essayer de trouver les fraudes, essayer de trouver ... essayer autant que possible d'avoir une politique de tolérance zéro pour les personnes qui essaient de ne pas retourner au travail et qui restent dans les allocations⁸⁰².

Obligations systématiques, contrôles plus stricts, « zero tolerance policy » : faisant du retour au travail la norme pour tous, la loi de 2004 a renforcé les contraintes et le guidage juridique, administratif et social pesant sur les allocataires de l'assistance aux Pays-Bas.

En Catalogne, enfin, « *l'objectif principal de la Renta Mínima de Inserción est l'insertion dans le travail* »⁸⁰³. En vue du retour au travail, tous les allocataires doivent signer un contrat d'insertion – y compris les membres de l'unité familiale de l'allocataire qui ont plus de 16 ans. « *100% des bénéficiaires signent un contrat d'insertion* », d'après le responsable des programmes d'insertion dans le travail à la Generalitat⁸⁰⁴. Or, ce contrat comprend des obligations formelles pour tous les allocataires : « *tous les bénéficiaires doivent faire des mesures d'insertion dans le travail. A partir de 16 ans* ». Ces mesures peuvent être

⁸⁰⁰ SZW. « WWB : Questions and Answers ». Page du SZW consacrée au WWB [en ligne]. Disponible sur le site Internet du ministère hollandais des affaires sociales, à la page suivante : <english.szw.nl/index.cfm?hoofdmenu_item_id=14632&rubriek_id=391971&menu_item_id=14639>

⁸⁰¹ SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 1 january 2011.

⁸⁰² Entretien n°27.

⁸⁰³ Entretien n°45.

⁸⁰⁴ Entretien n°45.

des ateliers dispensés par les services sociaux de la Generalitat, des offres de formation, des offres d'emplois dans le secteur protégé ou dans le secteur « ordinaire ». Que se passe-t-il si l'allocataire refuse d'entrer dans un « itinéraire d'insertion dans le travail » ? La réponse est simple :

Et bien, si c'est justifié parce qu'il a un problème particulier, reconnu par l'assistant social, d'accord. Mais si ce n'est pas justifié, et si c'est parce qu'il ne veut pas travailler, on suspend le paiement de l'allocation. On suspend la Renta mínima. A oui, ça oui ! [...] Par exemple une personne qui ne vient pas aux services qu'on lui propose (parce qu'il ne veut pas, ou parce qu'il ne veut pas travailler) on peut lui suspendre l'allocation. On lui arrête le paiement, et il ne touche plus rien. Non ? Mais on a des règles : on suspend les gens qui ont été absents plusieurs fois par mois à une formation⁸⁰⁵.

Quand on demande quelle est la fréquence de ces suspensions, la réponse de l'enquête est évasive : que ce soit en Catalogne, aux Pays-Bas ou sur le terrain français, les enquêtés des services sociaux locaux ont toujours été réticents à donner des statistiques précises sur le nombre d'allocataires de minima sociaux sanctionnés pour cause de refus ou de participation insuffisante aux offres de formations. Dans le cas catalan, l'enquête parle de « *plus ou moins 15-20%* », mais l'intervalle est large, l'enquête se dit peu sûr de lui-même, et la population désignée n'est pas évidente : les « 15 % » renvoient-ils aux personnes sanctionnées par rapport à l'ensemble des allocataires ? S'agit-il uniquement de la proportion de suspensions-sanctions par rapport à l'ensemble des suspensions – y compris les suspensions et fins de contrats pour motif d'insertion durable dans le travail ? Au regard du reste de l'entretien et des informations que nous avons pu croiser, cette deuxième option semble la plus probable ; toutefois, nous n'avons pas pu avoir de données plus détaillées. Le chef de cabinet du ministre des affaires sociales de Catalogne n'a pas été plus précis à ce sujet⁸⁰⁶.

Les obligations d'« insertion dans le travail » existent-elles depuis toujours en Catalogne ou ont-elles été l'objet de réformes récentes ? D'après le responsable de l'insertion dans le travail à la Generalitat, « *depuis la loi sur la Renta Mínima, ça a toujours été ça l'esprit : l'insertion professionnelle* ». Même si l'enquête insiste sur ce qui serait une continuité depuis la loi de 1997, il faut noter des évolutions successives qui sont allées dans le sens d'un renforcement des sanctions et du contrôle exercé sur les allocataires du revenu minimum. Au niveau étatique, la loi adoptée à Madrid en 2002 par le gouvernement Aznar a rendu obligatoire la signature d'un contrat d'« *engagement à l'activité* » pour tous les

⁸⁰⁵ *idem.*

⁸⁰⁶ Entretien n°44.

bénéficiaires de prestations sociales contributives et non-contributives (assurance chômage et assistance sociale) sur l'ensemble du territoire⁸⁰⁷. Cet « *engagement à l'activité* » s'applique aux allocataires de la Renta Mínima de Inserción en sus du « *plan individuel d'insertion et de réinsertion sociale et/ou dans le travail* » qu'avait établi la Generalitat de Catalunya dans sa loi de 1997⁸⁰⁸. Par la loi de 2002, le guidage normatif a été orienté plus clairement vers le travail. De même en 2006, le décret spécifique de la Communauté catalane eu égard à son programme de Renta Mínima de Inserción a eu pour objectif de « *stimuler l'insertion dans le travail* »⁸⁰⁹. « *On souhaitait un peu, hum... donner la priorité à l'insertion dans le travail* »⁸¹⁰ confirme le responsable de l'insertion dans le travail à la Generalitat. En 2006, l'objectif était d'« *améliorer les mesures d'impulsion à l'insertion dans le travail* » : « *Cela fait cinq ou six ans, il y a eu des décrets qui ont fait évoluer la réglementation sans changer la loi. Nous avons changé l'interprétation de la réglementation par des décrets, et nous avons fait tous ces changements ainsi, pour impulser l'insertion dans le travail* »⁸¹¹. Les parcours types d'insertion ont ainsi été revus afin d'améliorer l'« *efficacité* » des itinéraires de retour au travail ; un « *système d'indicateurs* » a été établi, l'objectif étant de vérifier que les allocataires participent bien à tous les programmes prévus et qu'ils en sortent avec un taux de retour à l'emploi satisfaisant. Le sujet du contrôle administratif des parcours sociaux restait inscrit à l'agenda de manière durable en Catalogne – et l'était toujours lors des entretiens en 2011 :

Le nouveau modèle de revenu minimum qu'il y a sur la table, je ne sais pas s'il est public ce document, mais bon, il est sur la table. [...] Et au final, ce document, il insiste sur l'insertion dans le travail. Et il insiste sur la contrepartie. Tout ça pour... C'est-à-dire : il ne faut pas voir les mesures d'insertion comme une punition⁸¹², mais comme quelque chose d'attractif pour que les gens puissent les faire de bon cœur, non ? C'est ce que nous dirions. Mais oui c'est vrai qu'elles seront obligatoires. C'est-à-dire que ce nouveau document, si un jour se fait une nouvelle loi, et bien la loi insistera là-dessus⁸¹³.

La formule « *il ne faut pas voir les mesures d'insertion comme une punition* » prend les atours d'une prétérition dans la mesure où elle suggère l'inverse de ce qu'elle énonce

⁸⁰⁷ Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

⁸⁰⁸ Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

⁸⁰⁹ Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

⁸¹⁰ Entretien n°45.

⁸¹¹ Dans le texte : « *Mejorar las medidas de impulso a la inserción laboral* ».

⁸¹² « *Castigo* » dans le texte.

⁸¹³ Entretien n°45.

formellement⁸¹⁴. Il semble en effet difficile de ne pas considérer les obligations de recherche d'emploi, les « *contreparties* » et les sanctions financières comme des punitions – en particulier lorsque l'enquête affirme que « *nous utilisons la contrepartie comme un instrument pédagogique* » :

Ainsi, ils n'ont pas la volonté, nous dirions, de s'intégrer au marché du travail. Bon. S'ils démontrent, réellement, qu'ils vont le faire, alors on peut leur rendre la Renta Mínima. C'est un peu... Nous utilisons la contrepartie comme un instrument pédagogique. C'est-à-dire : « et bien, si tu ne vas pas participer et que tu ne vas pas chercher un travail, et bien on peut... On te retire la Renta Mínima »⁸¹⁵.

Pour encourager à participer aux programmes d'insertion et à reprendre un travail, les contrats sont plus explicites en termes de retour vers l'emploi, le contrôle plus assidu, et les sanctions plus strictes. Le document « *sur la table* » au moment de l'entretien – en mars 2001 – a d'ailleurs abouti à une nouvelle révision du dispositif de la renta mínima quelques mois plus tard. Le décret adopté le 30 août 2011 limite dorénavant la perception de l'allocation dans le temps : depuis ce décret, l'allocation de Renta Mínima s'arrête automatiquement si elle a été perçue par un individu pendant plus de soixante mois – soit cinq ans⁸¹⁶. Pour les personnes qui ne peuvent pas reprendre un travail du fait de problèmes de handicap reconnu, la Generalitat indique qu'« *une aide spécifique sera apportée à ce groupe pour trouver d'autres types de prestations auxquelles ils peuvent accéder* »⁸¹⁷. Une exception est accordée aux personnes de plus de soixante ans, et aux allocataires qui touchaient la Renta depuis six ans au moment où le décret a été publié: ces derniers pourront toucher la Renta pour une période de trois ans maximum à partir de septembre 2011⁸¹⁸. Pour les autres – à savoir toutes les personnes en âge de travailler qui perçoivent la renta mínima en 2011 et qui pourraient la solliciter à l'avenir – le retour au travail est la seule possibilité de trouver des revenus après soixante mois de perception de l'assistance : « *Les soixante mois cumulés ne pourront en aucun cas être dépassés* »⁸¹⁹.

Les syndicats catalans ont convoqué des manifestations contre les « *coupes dans les prestations sociales* », ces « *attaques contre les conditions de vie et les droits sociaux* » dans lesquelles ils voyaient une « *présomption de culpabilité envers les bénéficiaires de la Renta* »

⁸¹⁴ Fromilhague, C. *Les figures de style. op. cit.*

⁸¹⁵ Entretien n°45.

⁸¹⁶ Décret du 30 Août 2011 : Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

⁸¹⁷ Sources de la Generalitat citées dans : Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». El País, 25/08/2011.

⁸¹⁸ Disposición transitoria segunda de la Ley 10/1997, de la renta mínima de inserción, añadida por la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras.

⁸¹⁹ Article 19.3 du décret du 30 Août 2011, *op. cit.*

Mínima de Inserción »⁸²⁰. Du côté des pouvoirs publics catalans, le préambule du décret de 2011 insistait sur le devoir d'« *insertion dans le travail des allocataires* », en mettant en cause « *la hausse du nombre d'allocataires* », les « *désajustements du système de la RMI* », les « *désajustements du marché du travail et du système de protection sociale* »⁸²¹. Comment analyser la réforme, alors : comme une sanction à l'égard des personnes pauvres, « *présumées coupables* »⁸²² de ne pas vouloir travailler ? Comme une incitation accrue à retourner vers l'emploi après plusieurs mois de perception de l'assistance ? Ce que nous allons voir dans le développement suivant, c'est que les deux analyses sont complémentaires et qu'elles doivent être formulées conjointement dans une étude consacrée aux politiques sociales « actives ».

1.2. Théoriser le gouvernement des coûts et des bénéfices

Dans les trois terrains étudiés, les réformes de l'assistance renforcent les contraintes, les contrôles et les sanctions sur les bénéficiaires des politiques sociales. La perception d'une allocation est de plus en plus conditionnée à la réalisation de mesures de réinsertion et à une recherche active d'emploi. Dans les trois cas, le refus d'une offre de formation ou d'une offre de travail de la part d'un allocataire peut conduire à des sanctions financières (suspension partielle ou totale, temporaire ou définitive, de l'allocation) et à des sanctions administratives renforcées (radiation des listes). Le guidage social vers le travail est plus strict et assis sur des mécanismes plus coercitifs dans les trois cas étudiés.

De prime abord, ce constat peut sembler contradictoire avec l'algorithme analysé plus haut : si les allocataires sont dorénavant compris comme des calculateurs intéressés, rationnels et libres de faire leur choix, pourquoi renforcer les instruments de contrôle sur eux ? N'y-a-t-il pas un paradoxe à concevoir les allocataires de minima sociaux comme des individus rationnels faisant leur choix du travail ou du non-travail en toute autonomie – par la seule comparaison des coûts et des bénéfices associés à chaque situation –, tout en limitant cette liberté de choix par la contrainte, des obligations juridiques, des sanctions administratives ? L'ambiguïté de ce double constat sera théorisée dans le dernier chapitre de la thèse : les politiques sociales actives sont fondées sur une lecture libérale des choix

⁸²⁰ CGT de Catalunya. « No lo debemos dejar pasar, hay que plantar cara ». Communiqué de presse du 29 septembre 2011.

⁸²¹ Decreto 384/2011, de 30 de agosto, *op.cit.*

⁸²² CGT de Catalunya. « No lo debemos dejar pasar, hay que plantar cara ». *op. cit.*

individuels et une vision atomistique et contractualiste de la société, alors même que ces politiques limitent l'autonomie personnelle et renforcent le contrôle social sur les individus⁸²³. Mais dans un premier temps, nous allons prendre au sérieux les propositions incitatives et voir comment elles proposent une solution théorique à ce dilemme : les sanctions et les incitations peuvent être pensées et mises en œuvre de manière interdépendante si l'on suit les modèles utilitaristes du comportement et du gouvernement.

1.2.1. La théorie économique des utilités : une approche différentielle des coûts et les bénéfices

Les théories utilitaristes analysent les choix individuels sous deux angles, celui des coûts et celui des bénéfices. Si les coûts d'une décision sont supérieurs aux bénéfices, alors la décision sera rejetée ; si les bénéfices dépassent les coûts, alors le choix sera validé car il est rentable. Cette théorie utilitariste des choix individuels prend sa source dans une théorie du comportement humain inspirée d'approches économiques. C'est un des principaux initiateurs du renouveau de l'analyse néoclassique au sein de l'école de Chicago, Gary Becker, qui a tenté d'offrir une théorie générale du comportement humain permettant d'expliquer et de prédire l'ensemble des décisions individuelles en fonction de déterminants simples⁸²⁴. Le présupposé de base de Becker est fondé sur la rationalité de l'ensemble des acteurs : l'*homo œconomicus* est un individu rationnel. Qu'il soit offreur ou demandeur, candidat ou électeur, égoïste ou d'apparence altruiste, l'individu prendrait des décisions en fonction de critères de choix rationalisés. Becker théorise en une phrase le comportement humain : « *tout comportement humain peut être conçu comme mettant en jeu des participants qui maximisent leur utilité à partir d'un ensemble stable de préférences* »⁸²⁵.

Il ne faut pas se méprendre sur cette approche économique du comportement : les théories utilitaristes ne se limitent pas à l'étude des variables monétaires et prennent note de la dimension potentiellement affective ou personnelle des choix. C'est la notion de « courbe de préférences » : chaque individu a des penchants qui lui sont propres, et il prend ses décisions en fonction de ses inclinations personnelles. Pour un acteur rationnel, « maximiser son

⁸²³ Voir la deuxième partie du Chapitre VIIIe de la thèse.

⁸²⁴ Pour une première explication rationaliste des choix des travailleurs à l'égard du loisir et des biens, voir : Becker G., Ghez G. *The Allocation of Time and Goods Over the Life Cycle*. Columbia : Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1975. Pour la théorie utilitariste de référence proposée pour analyser l'ensemble des comportements humains, voir : Becker, G. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

⁸²⁵ *idem*.

utilité » ne signifie rien d'autre que de valoriser le plus possible ses préférences dans un système de contraintes : « *Le comportement rationnel implique simplement la maximisation constante d'une fonction, telle une fonction d'utilité ou une fonction de profit* »⁸²⁶. Chacun a tendance à vouloir accroître la possession des biens qui lui conviennent, ce qu'il estime être « bon » ou « bien » pour lui ; à l'inverse chacun souhaite diminuer les coûts d'une situation et les sources de désagrément : c'est ainsi que chacun maximise les bénéfices et minimise les coûts, selon sa propre évaluation de ce que sont les bénéfices et les coûts. Le « bénéfice » du travail, par exemple, est évidemment évalué par un certain niveau de revenu, mais il peut inclure aussi un certain niveau de reconnaissance sociale, le plaisir qu'a l'individu d'accomplir une tâche, etc. Autant de critères que les économistes ne jugent pas selon des critères moraux, mais qu'ils incluent dans la catégorie des « préférences » : à même niveau de salaire, chacun aura sa « courbe de préférence » personnelle. C'est-à-dire que pour un même montant de salaire, chacun ne valorisera pas de la même manière le travail et donc ne prendra pas la même décision eu égard à la reprise d'emploi. S'il est important de préciser ce point ici, c'est qu'on voit que les catégories de « coûts » et de « bénéfices » sont des catégories ouvertes et qu'elles ne se réduisent pas nécessairement à des données monétaires : avant de décider de reprendre un travail, l'individu est censé faire la liste de tous les coûts et de tous les bénéfices que cette décision va impacter – y compris des coûts et des bénéfices non financiers. Du point de vue des politiques publiques, cela a deux impacts majeurs : 1) si leur objectif est de faire évoluer les comportements des acteurs, les pouvoirs publics peuvent agir sur les coûts et sur les bénéfices financiers, mais ils peuvent agir aussi sur les coûts et les bénéfices non financiers ; 2) les pouvoirs publics peuvent augmenter les bénéfices associés à certaines décisions, mais ils peuvent aussi pénaliser les choix alternatifs. Dit d'une autre manière, les pouvoirs publics peuvent récompenser, mais ils peuvent aussi sanctionner : les deux mécanismes auront un même effet, qui sera d'accroître le différentiel entre les coûts et les bénéfices.

Prenons un exemple théorique simple, en prenant en compte uniquement les coûts et les gains monétaires. Posons deux situations différentes appelées « A » et « B », pour lesquelles je gagne 10 euros dans les deux cas. Je suis actuellement dans la situation A mais la puissance publique souhaite me faire changer de comportement pour atteindre la situation B. Deux options théoriques sont ouvertes au décideur public : soit faire en sorte que je gagne plus avec B, et donc m'inciter à aller vers B en me créditant d'un bonus (par exemple de 4

⁸²⁶ Becker, G. « Irrational Behavior and Economic Theory ». *Journal of Political Economy*, vol. 70, n°1, 1962, p.1.

euros). En tant qu'individu, j'irai alors plutôt vers B parce que j'y gagnerai 14 euros, soit 4 euros de plus qu'en situation A. Mais la puissance publique peut également dévaluer la situation A, en faisant en sorte que je ne gagnerai pas 10 euros en restant en « A », mais seulement 6 euros par exemple. Même si le montant associé à B reste fixé à 10 euros, je serai incité à me tourner vers B puisque l'avantage associé à A aura été dévalorisé. En allant vers B, je toucherai 10 euros mais j'en gagnerai 4 par rapport à une situation A – qui n'est plus que de 6 euros. Cet exemple simple permet de clarifier deux points importants :

- 1) pour faire évoluer un comportement pensé comme utilitariste, les pouvoirs publics peuvent agir soit sur les bénéfices, soit sur les coûts, soit sur les deux facteurs en même temps ;
- 2) ce qui est important n'est pas le coût brut ou le bénéfice brut, mais les deux facteurs étudiés ensemble et la *différence* qu'il y a entre eux. Dans un mode de raisonnement utilitariste, les coûts et les bénéfices sont toujours pensés en relation et en comparaison. Sanctionner A c'est privilégier B ; récompenser B c'est sanctionner A.

1.2.2. L'utilité de la sanction

Si sanctionner A c'est privilégier B, alors les sanctions peuvent être comprises comme des désincitations dans un modèle utilitariste du comportement. Inversement, le fait de défavoriser B apportera un gain relatif – ou différentiel – à A. Ce que nous voulons montrer ici, c'est qu'avec les politiques sociales actives, sanctions et incitations vont ensemble : elles sont les deux faces d'un même outil de stimulation des comportements. Comme le notent Crespo, Revilla et Serrano Pascual dans le cas des politiques sociales « actives » :

Las políticas sociales de la activación [...] son políticas orientadas a la motivación y tienen, por tanto, un carácter incitativo, que no renuncia, sin embargo, a la coacción. La incitación a trabajar – en las condiciones que oferte el mercado – se realiza a través de una regulación y limitación de la cobertura del seguro de desempleo. Por un lado, se ha limitado el nivel y duración de la indemnización, por otro, se han endurecido las condiciones de acceso a esta cobertura de desempleo. Estas transformaciones en el sistema de indemnización por desempleo han ido encaminadas a actuar como incitativos al empleo, estableciéndose, en muchos casos, mecanismos de sanción e imposición de obligaciones de trabajo a los individuos que reclaman el subsidio de desempleo⁸²⁷.

⁸²⁷ Crespo E, Revilla J.-C., Serrano A. « Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación ». *Psicoperspectivas*, vol. VIII, n°2, 2009, p.95.

Aux Pays-Bas, on constate que le Ministère des affaires sociales pense effectivement les mécanismes de contrainte et d'incitation dans un même modèle instrumental. Dans les entretiens, on présente ensemble ce qu'on appelle les « *incitations positives* » – incitations à faire quelque chose, à aller vers une autre situation – et les « *incitations négatives* » – incitations à ne pas faire quelque chose, à quitter une situation⁸²⁸. D'après un rapport au rapport au CWI (service central de l'emploi hollandais, équivalent de Pôle Emploi en France), la loi sur l'assistance de 2004 a voulu utiliser ensemble les deux types de mécanismes : « *les programmes de Work First [...] utilisent à la fois des incitations négatives (travail obligatoire associé à la menace de sanctions) et des incitations positives* »⁸²⁹. Formulée comme une « *incitation négative* », la sanction est pensée et requalifiée comme un instrument de guidage social parmi d'autres. Comme l'indique le ministère des affaires sociales SZW :

Il faut s'assurer que les personnes n'entrent pas à tort dans le WWB (prévention) et que les allocataires du WWB satisfont bien leurs obligations (répression⁸³⁰). A la différence de ce qui se passait avant, dans le WWB le fait de récupérer les allocations en cas de fraude est devenu une obligation des municipalités et le fait d'imposer des avertissements ou des sanctions a été remplacé par une baisse du montant de l'allocation⁸³¹.

Pour faire changer les comportements des personnes pauvres, plusieurs instruments sont associés de manière complémentaire : des formalités exigeantes et des vérifications plus scrupuleuses au moment d'instruire les demandes de WBB (« *prévention* »), des obligations et contrôles plus stricts des personnes qui sont dans le dispositif et touchent effectivement une aide sociale, ainsi qu'une baisse automatique du montant des aides en cas de manquement à la recherche active d'emploi (« *répression* »). L'extrait retranscrit ici est particulièrement intéressant en ceci qu'il associe explicitement les mécanismes de sanctions et d'obligations, le vocabulaire incitatif et les objectifs poursuivis : le resserrement du contrôle sur les allocataires pauvres est conçu comme un moyen de limiter les entrées dans le dispositif (« *limit influx into social assistance* ») et de les encourager plus fermement à reprendre un emploi (« *promote*

⁸²⁸ Entretien n°18.

⁸²⁹ Bunt S., Grootcholte M., Kemper D.R., van der Werf C. « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands ». Rapport pour le Council for Work and Income, 2008, p.25.

⁸³⁰ « *Repression* » dans le texte en langue anglaise.

⁸³¹ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.9.

outflow from social assistance »⁸³²). La contrainte est intégrée en tant qu'un instrument incitatif.

En France et en Espagne, le diptyque contrainte/incitation est compris dans l'opposition « *incitations/désincitations* » : il faudrait développer à la fois les récompenses en cas de retour sur le marché du travail et les sanctions en cas de non-reprise d'emploi⁸³³. En France, le Haut Commissariat aux Solidarités actives souhaite développer les « *incitations* » après avoir déploré le caractère « *désincitatif au travail* » de l'ancien système RMI⁸³⁴. La réforme française des minima sociaux est entièrement pensée dans des termes incitatifs – comme l'illustre la toute première phrase de l'introduction du Livre vert sur le RSA : « *Le système des minima sociaux et des incitations financières à l'exercice d'une activité professionnelle doit être réformé* »⁸³⁵. Dans ce Livre vert, il est fait référence à 29 reprises aux termes « *inciter* », « *incitation* » et « *désincitation* ». Ces termes permettent au Haut Commissaire de penser à la fois les récompenses, mais aussi les sanctions – notamment lorsque le Haut Commissariat préconise « *l'instauration d'un véritable équilibre entre les droits et les devoirs des bénéficiaires afin de renforcer leur incitation à exercer un emploi* »⁸³⁶. Ici, c'est bien le durcissement des « *devoirs* » pesant sur les allocataires de l'assistance qui est conçu comme une stimulation vers le travail. Plus encore : c'est le différentiel entre droits et devoirs qui devrait être élargi afin de « *renforcer l'incitation* ». On retrouve le modèle des coûts et des bénéfices *relatifs* tel qu'on l'a présenté plus haut : le dispositif le plus efficace serait un mécanisme pluriel, combinant à la fois des points de bonus et des mécanismes de sanctions, et impactant les bénéfices bruts de la reprise d'emploi comme les coûts bruts du « *loisir* ». Un tel mécanisme serait doublement incitatif : il tirerait vers le haut les gains bruts de l'emploi et tirerait vers le bas les bénéfices bruts du non-travail. En agissant à la fois sur les sanctions et sur les récompenses, l'incitation nette ou « *totale* » serait multipliée par deux.

Dans les entretiens semi-directifs, ce qui est intéressant c'est de constater la gêne qui peut subsister – à l'oral – lorsqu'il faut assumer le contenu coercitif des instruments choisis. On l'a vu en Espagne, le responsable catalan de l'insertion dans le travail à la Generalitat refuse le terme de « *punition* » (« *castigo* ») pour insister sur le fait que la contrepartie doit

⁸³² *ibid.*, p.7.

⁸³³ Ces deux notions sont présentées et utilisées de manière complémentaire à de nombreuses reprises, et en particulier dans les entretiens n°36, n°38, n°2 et n°3.

⁸³⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.7.

⁸³⁵ *idem.*

⁸³⁶ *ibid.* p.6.

être « *quelque chose d'attractif pour que les gens puissent les faire de bon cœur* »⁸³⁷. En France également, un membre du Haut Commissariat affirme que le RSA « *c'est plutôt une ressource pour leur permettre de faire plutôt qu'une contrainte* »⁸³⁸. On note ici une tension entre les sources écrites et les discours oraux, les acteurs rencontrés lors d'entretiens semi-directifs évitant le champ lexical de l'obligation pour re-sémantiser et requalifier de manière positive les dispositifs sociaux : les verbes « *inciter* », « *désinciter* », « *motiver* » et « *encourager* » sont préférés à ceux de « *contraindre* », « *surveiller* », « *forcer* » et « *obliger* ». Avec l'activation, la contrainte est repensée et requalifiée comme un *encouragement bénéfique à l'individu*, parce qu'elle le pousse à se diriger vers le marché, à s'autonomiser et à se détacher de l'Etat. Se développe ainsi cette paradoxale injonction à l'autonomie, par laquelle l'Etat force l'individu à se détacher de l'aide publique⁸³⁹.

Souligner le choix des termes et des formules langagières permet de mettre à jour les procédés rhétoriques d'euphémisation et de dépolitisation des instruments. En passant par les « *incitations* », on perd la « *sanction* » ; ou plutôt, en passant du vocable coercitif au vocable incitatif, la sanction perd sa connotation négative pour devenir un instrument « *stimulant* » parmi d'autres. Les pouvoirs publics en charge des réformes « *actives* » peuvent dès lors préconiser des sanctions plus sévères et des contrôles plus intransigeants (guider « *de manière prioritaire* » vers le marché de l'emploi ; faire en sorte que « *les droits et les devoirs des allocataires du RSA [soient] ceux d'un demandeur d'emploi* »⁸⁴⁰ ; développer « *des réponses ciblées et intensifiées pour prendre en charge en urgence les problèmes qui font obstacle à la recherche d'emploi* »⁸⁴¹ ; ne dispenser que sur la base de « *critères limitativement énumérés pour dispenser temporairement de recherche d'emploi* »⁸⁴²) tout en considérant que ce sont des stimuli bénéfiques aux personnes pauvres elles-mêmes, des encouragements supplémentaires à se tourner vers le marché du travail.

⁸³⁷ Entretien n°45.

⁸³⁸ Entretien n°2.

⁸³⁹ Duvoux, N. « L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion ». Thèse de sociologie sous la direction de Serge Paugam, soutenue à l'EHESS, le 17 juin 2008.

⁸⁴⁰ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». *op. cit.*, p. 36.

⁸⁴¹ *ibid*, p.37.

⁸⁴² *idem*.

1.2.3. Une approche utilitariste de gouvernement des conduites

Foucault prévoyait que le développement des approches utilitaristes impliquerait une focalisation des techniques de gouvernement néolibérales sur les seuls *intérêts* :

L'utilitarisme apparaît comme tout autre chose qu'une philosophie, tout autre chose qu'une idéologie. L'utilitarisme, c'est une technologie de gouvernement. [...] Le gouvernement, en tout cas le gouvernement dans cette nouvelle raison gouvernementale, c'est quelque chose qui manipule les intérêts. Plus précisément, on peut dire ceci : c'est que les intérêts, c'est, au fond, ce par quoi le gouvernement peut avoir prise sur toutes ces choses que sont pour lui les individus. [...] Le gouvernement ne s'intéresse qu'aux intérêts.

En théorisant le « *branchement de l'économie politique sur la raison d'Etat* »⁸⁴³, Foucault constatait la superposition de techniques de gouvernement utilitaristes sur d'anciennes pratiques policières et juridiques. Or, ce que l'on constate avec l'activation des politiques sociales, c'est que si les sanctions persistent, elles ne sont pas pensées indépendamment des intérêts, ou superposées à eux : les sanctions s'intéressent elles aussi aux intérêts. Toujours en vigueur et même renforcées, les pénalités administratives sont incorporées dans un modèle intégré de gouvernement et serviront à orienter les « utilités » et les conduites. Adoptant une définition générique du néolibéralisme⁸⁴⁴ comme *nouvel art de gouverner des sujets considérés comme des calculateurs intéressés*⁸⁴⁵, nous pensons que la technologie utilitariste du gouvernement repense tous les facteurs du choix social en termes d'*intérêt* – à la fois le comportement des acteurs mais aussi les instruments mobilisés par les pouvoirs publics. Même le degré de sanction est établi en fonction des impacts sur les intérêts que le gouvernement escompte. Ce que l'on souhaite montrer par cette étude des réformes « actives » de la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas, c'est que la théorie néolibérale du gouvernement intègre dans son modèle tous les instruments du gouvernement – même les outils juridiques hérités de la « raison d'Etat ».

⁸⁴³ Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *op. cit.*, p.31.

⁸⁴⁴ Nous proposerons d'affiner cette définition dans la dernière partie, théorique, de la thèse.

⁸⁴⁵ Laval, C. *L'homme économique, essai sur les racines du néolibéralisme*. *op. cit.*

1.2.4. Modéliser le gouvernement utilitariste

Le néolibéralisme comme système intégré de gouvernement des conduites peut être modélisé de manière simple. A partir du moment où les individus sont considérés comme des calculateurs rationnels faisant la comparaison des coûts et des bénéfices de chaque situation, les pouvoirs publics peuvent agir sur deux variables : les coûts et/ou les bénéfices. En faisant varier les coûts et les bénéfices associés à une situation ou à un choix, cette situation ou ce choix sera moins profitable. Les deux variables pourront être activées conjointement (faire baisser les coûts en même temps qu'on fera croître les bénéfices) ou n'agir que sur l'une des deux : en augmentant les bénéfices, les coûts bruts restent certes les mêmes, mais le différentiel entre les coûts et les bénéfices s'accroît. Pour faire changer un comportement pensé de manière utilitariste, deux possibilités sont ouvertes :

- 1) on peut améliorer la situation des individus s'ils changent ;
- 2) on peut dégrader leur situation s'ils persistent.

Qu'on souhaite l'améliorer ou la dégrader, on peut agir soit sur les coûts soit sur les bénéfices de chaque situation. Croiser ces deux options donne quatre possibilités théoriques :

	Coûts	Bénéfices
Pour rendre la situation actuelle moins profitable	+ Cas n°1 : Accroître les coûts de la persistance/inertie	- Cas n°2 : Baisser les bénéfices de la persistance/inertie
Pour faire accepter le changement	- Cas n°3 : Diminuer les coûts du changement	+ Cas n°4 : Augmenter les bénéfices du changement

Si l'objectif suivi est la mise au travail des allocataires de minima sociaux, alors les mécanismes possibles pour faire varier les comportements seront les suivants :

	Coûts	Bénéfices
« Inertie » : S'il n'y a pas de reprise d'emploi	+ Cas n°1 : Contrôles et sanctions plus stricts en cas de non reprise d'emploi	- Cas n°2 : Baisse ou maintien des allocations à un niveau faible
« Changement » : En cas de reprise d'un emploi	- Cas n°3 : Ne pas perdre toute son allocation	+ Cas n°4 : Prime financière supplémentaire en cas de reprise du travail

Dans le cas des politiques sociales, la hausse des sanctions sur les allocataires peut correspondre aux deux premiers « cas » du modèle : si je suis un allocataire et que je ne reprends pas d'emploi, ma situation sera moins profitable parce que les contraintes administratives vont être renforcées (cas n°1), que je vais toucher une allocation d'un faible montant et qu'elle pourra même être amputée en cas de manquement à mes obligations (cas n°2). Evidemment, les quatre cas sont interdépendants et agir sur l'un des mécanismes a des conséquences sur l'ensemble des variables. Ainsi, si l'on augmente mes revenus en cas de reprise du travail (cas n°4), le choix du travail me semblera plus profitable et, par là-même, la situation d'« oisiveté » semblera relativement moins satisfaisante. Agir sur les bénéfices d'un choix a un effet sur les coûts relatifs d'autres situations : si le « changement » est mieux récompensé, alors « l'inertie » deviendra relativement moins rentable. Cette interdépendance des coûts et des bénéfices de deux situations a été théorisée en économie sous le concept de « coûts d'opportunité » – « le coût d'opportunité » désignant le bénéfice que l'on perd à ne pas faire quelque chose, ou encore ce que l'on aurait pu gagner si on avait pris une décision alternative⁸⁴⁶.

On a vu que le durcissement des sanctions associées à l'inertie pouvait être théorisé comme une hausse des coûts : avec l'activation, il devient plus coûteux aux personnes pauvres de ne pas travailler. Ce que nous allons voir maintenant, c'est que les « politiques sociales actives » agissent effectivement sur les coûts et les bénéfices associés au changement : les réformes actives rendent la situation des allocataires plus difficile en même temps qu'elles améliorent la situation de ceux qui travaillent. En France, en Espagne et aux Pays-Bas, les

⁸⁴⁶ McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A. *Contemporary labor economics. op.cit.*

instruments actifs visent ainsi à améliorer les bénéfices bruts du travail (cas n°4) et les bénéfices nets par rapport à l'ancienne situation d'allocataire (cas n°3).

1.3. La hausse des bénéfices en pratique : analyser les trois primes financières

Dans les trois pays sont adoptés des mécanismes d'incitations financières. L'objectif reste toujours le même : « rendre le travail payant » (conformément aux préconisations de l'OCDE et de la Commission européenne⁸⁴⁷) ou, plus explicitement, *rendre le travail plus payant que l'aide sociale*. Comment les trois réformes étudiées ont-elles rendu le travail plus payant que l'aide sociale ? Par l'établissement de primes financières au travail, qui ont pris trois formes distinctes selon les pays.

1.3.1. Un système dégressif en France : perdre moins que proportionnellement au salaire

Le RSA remplace le RMI. Pour les personnes sans travail, le montant de l'allocation de base (appelée « RSA socle ») est proche de l'ancien RMI⁸⁴⁸. Alors qu'avec le RMI, la reprise d'emploi donnait droit à un intéressement d'un an maximum⁸⁴⁹, la création du RSA permet aux allocataires reprenant un emploi de cumuler « RSA activité »⁸⁵⁰ et salaire sans limitation de durée : on ne sort du RSA que lorsque ses revenus dépassent un seuil garanti. L'allocataire du RSA peut cumuler son salaire avec une partie de l'allocation – quand le salaire augmente, l'allocation diminue. Le système se veut doublement incitatif : non seulement l'allocataire ne perd pas son allocation en cas de reprise d'emploi, mais, en cas de hausse de salaire, l'allocation décroît moins que proportionnellement à la hausse salariale.

⁸⁴⁷ Nous nous interrogeons dans la partie suivante de la thèse sur les « causes » des réformes actives, et sur la manière dont les recommandations internationales ont été intégrées dans les logiques des acteurs domestiques. Pour l'instant, nous renvoyons aux deux références principales sur l'approche du « making work pay » : OCDE. « Making work pay ». *Employment Outlook*, 1996 ; Commission Européenne. « Modernising Social Protection for More and Better Jobs a comprehensive approach contributing to making work pay ». Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2003.

⁸⁴⁸ Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat », n° 25, 2008.

⁸⁴⁹ Gurgand M., Margolis D. « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi ». *Economie et statistique*, n°346-347, 2001, p. 103-122.

⁸⁵⁰ On appelle « RSA activité » le revenu complémentaire versé aux salariés faiblement rémunérés.

Comme le dit un membre du cabinet Hirsch, « *l'idée fondamentale est très simple : une prestation qui décroît moins que proportionnellement aux revenus* »⁸⁵¹. Autrement dit, pour 100 euros de salaire supplémentaire, l'allocataire du RSA perd une partie de l'allocation mais cette baisse est inférieure à 100 euros. Le taux de dégressivité est fixé à 38% : si vous bénéficiez d'une hausse de salaire de 100 euros, vous perdez 38 euros d'aide sociale.

Concernant le montant de l'allocation, le mode de calcul est le même pour tous les allocataires – qu'ils soient en emploi ou non. Est versé en allocation l'équivalent d'un taux plein RSA – soit 460 euros mensuels pour une personne seule en 2010⁸⁵² – auxquels sont déduits 38% des revenus salariaux. Si vous ne travaillez pas, vous toucherez donc le taux plein du RSA de base (460 euros – 38% de 0 euro = 460 euros). Mais si vous reprenez un emploi rémunéré à 500 euros par mois par exemple, votre RSA sera calculé comme suit :

Montant du RSA versé : Taux plein du RSA - 38% des revenus salariaux perçus.			
RSA :	460 €	-	(38% de 500 €)
soit	460 €	-	190 €
=	270 € de RSA		

Pour un salaire de 500 euros, vous toucherez donc 270 euros d'allocation. Votre Revenu Global équivaudra à votre salaire auquel s'ajoutera le résidu RSA ainsi calculé – à savoir ici :

Revenu Global : salaire + montant du RSA versé			
RG :	500 €	+	270 €
=	770 € de Revenu Global		

En France, un allocataire du RSA qui reprendrait un emploi rémunéré à hauteur de 500 euros verrait sa situation financière améliorée de 67% par rapport à la situation d'assistance. Le Revenu Global au travail étant supérieur au montant de base de l'allocation (écart de deux tiers dans cet exemple), les allocataires sont incités financièrement à travailler.

⁸⁵¹ Entretien n°2.

⁸⁵² Le montant du RSA dépend de la composition du ménage ; il se situe à peu près à 460€ pour une personne seule.

1.3.2. Un système forfaitaire mensuel en Espagne

Le système espagnol est lui aussi incitatif au travail, mais la prime fonctionne de manière forfaitaire et non pas dégressive. Perceptible pour une durée de douze mois maximum, la « Ayuda complementaria de inserción laboral » lancée en 2006 est destinée aux allocataires de la Renta Mínima qui reprennent un emploi. Elle s'établit à 35% du montant de base de la Renta Mínima de Inserción : en 2009, le montant de l'aide s'établissait à 144 euros, alors que la Renta Mínima de Inserción était de 410 euros pour une personne seule. En faisant abstraction des différences de niveau de vie et de salaire médian, l'on peut reprendre l'exemple d'un salaire de 500 euros choisi précédemment pour la France afin de se représenter le degré de l'incitation dans ce système :

Renta Mínima pour personne sans emploi : 410 €	
Pour un salaire de 500 € :	
Revenu Global : salaire + « ayuda complementaria de inserción laboral »	
RG :	500 € + 144 €
=	644 € de Revenu Global

On constate que le choix du mécanisme forfaitaire n'est pas anodin sur l'intensité de l'effet incitatif : étant d'un montant fixe et non pas fonction du salaire, la « ayuda complementaria de inserción laboral » est légèrement moins incitative que le RSA français. En effet, pour un salaire de 500 euros, vous passez en Espagne de 410 euros d'allocation minimum à 644 euros de revenus totaux en travail – soit 133 euros de gain. En France, l'allocataire du RSA passe d'un revenu minimum de 460 euros à un Revenu Global de 770 euros, soit 310 euros de gain. Pour un salaire de 500 euros, le dispositif d'assistance délivre un gain financier supplémentaire dans les deux cas mais il est plus élevé en France.

Ce qui est commun aux deux dispositifs, c'est que la réforme « active » a rendu le dispositif d'autant plus incitatif que le salaire est bas. En effet, si vous reprenez un emploi à temps partiel rémunéré seulement 300 euros par mois, l'« ayuda complementaria de inserción laboral » représentera un gain de 50% par rapport au salaire. Pareillement pour le RSA : si vous reprenez un emploi rémunéré à 300 euros mensuels, vous toucherez une allocation RSA de 270 euros, soit quasiment le même montant que votre salaire. Par contre, si vous reprenez un très bon emploi, rémunéré à hauteur de 2000 euros mensuels par exemple, la « ayuda complementaria de inserción laboral » ne représente plus que 2,5% de vos revenus salariaux ; en France, vous ne touchez plus rien après 1,04 fois le SMIC. Dans les deux cas, l'effet

incitatif est plus fort pour les emplois mal rémunérés : si vous touchez un très bon salaire, la réforme « active » influencera peu vos revenus. C'est pour les emplois mal payés que la réforme a l'effet le plus incitatif : avant la réforme « active », vous n'aviez aucun intérêt financier à accepter l'emploi. Dorénavant, même avec un salaire faible le travail devient plus intéressant. C'est le cas n°4 présenté dans le tableau théorique plus haut : les bénéfices bruts du travail sont améliorés par une prime financière.

La différence entre les dispositifs français et catalan concerne l'effet incitatif *net* – à savoir le montant cumulé du salaire et de l'« ayuda » *comparé au niveau de votre ancienne prestation*. En France, vous aurez toujours un intérêt à travailler puisque même pour un salaire très faible (100 euros par exemple), vous toucherez plus en travaillant qu'en gardant l'allocation de base. En Espagne, pour les salaires les plus faibles (inférieurs à 266 euros par mois), vous n'avez toujours pas intérêt à travailler : si vous travaillez pour une rémunération mensuelle inférieure à 266 euros, votre Revenu Global (salaire + « ayuda ») sera inférieur au montant de la Renta mínima ($265 + 144 = 409$ euros). C'est le cas théorique n°3 qui se présente différemment ici selon les pays et les systèmes : en France, reprendre un emploi ne vous fera perdre qu'une très faible partie d'allocation, et cette partie sera proportionnelle au salaire. En cas de reprise d'emploi en Catalogne, vous perdez *toute l'allocation moins 144 euros*. En Catalogne comme en France, la réforme « active » a veillé à faire diminuer les coûts de la reprise d'emploi ; simplement, par le type de mécanisme choisi, la baisse des coûts de la reprise d'emploi a été moins marquée en Catalogne qu'en France.

Finalement, si l'on se réfère à l'ancien système, l'« ayuda complementaria de inserción laboral » améliore les revenus dans tous les cas de reprise d'emploi : chaque allocataire reprenant un travail touchera davantage que ce que l'ancien système permettait. La « ayuda complementaria de inserción laboral » est bien une incitation financière au travail qui améliore les bénéfices de la reprise du travail (« prime », cas n°4) et diminue les coûts associés à la reprise d'emploi (atténuation de la perte de l'allocation, cas n°3) : avant la réforme de l'assistance de 2006, vous « perdiez » 410 euros si vous repreniez un travail ; dorénavant, vous ne perdez plus que 266 euros ($410 - 144$) en cas de reprise d'emploi.

1.3.3. Aux Pays-Bas, une prime cumulée

Le système le plus simple est celui qui est mis en place dans la ville d'Utrecht aux Pays-Bas. Ici, pas de dégressivité ni de soustraction : l'allocation de base et la prime se cumulent sans dégrèvement en cas de reprise d'un emploi. Depuis le Work and Social Assistance Act de 2004, en effet, les mairies doivent développer des dispositifs spécifiques pour faire sortir les allocataires du minimum social de l'assistance. Le budget alloué par l'Etat est ciblé sur le financement de dispositifs « Work first » dont l'objectif est la réintégration dans le travail. A Utrecht, un de ces dispositifs est le « complément de revenus par le travail », orienté vers les personnes les plus éloignées de l'emploi. A ces allocataires de l'assistance sont proposés des « *substitute jobs* » qui recouvrent pour la plupart des activités de nettoyage urbain et de vigilance aux passages piétons. La spécificité est que l'allocataire réalisant ces tâches ne perd pas son allocation d'assistance : il perçoit une rémunération pour son « *substitute jobs* » en supplément de son allocation. La rémunération correspond à 25 euros par jour. Pas de soustraction ni de système dégressif : toucher 25 euros n'impactera pas le montant de l'allocation perçue par ailleurs.

Ce système est le plus incitatif dans son principe : c'est le cas théorique n°3 le plus poussé, dans lequel la reprise d'emploi ne fait rien perdre de l'allocation. La *réduction des coûts du changement* est ici parfaite : vous ne perdrez rien du tout à reprendre un emploi. Par contre, ce que vous gagnerez ne sera pas très élevé : le gain (Cas n°4 : Prime financière en cas de reprise du travail) est faible. En effet, d'après le responsable des services sociaux de la mairie d'Utrecht⁸⁵³, la journée de travail « à 25 euros » débute généralement à 9 heures et se termine à 15 heures, soit 6 heures de travail quotidien. Si 6 heures sont payées 25 euros, alors le « salaire » horaire de ces mini jobs équivaut à 4,20 euros/heure approximativement. A titre de comparaison, le salaire minimum hollandais était en 2008 de 1335 euros bruts par mois⁸⁵⁴, soit 266 euros nets par semaine après déduction des cotisations sociales⁸⁵⁵. Si on le rapporte à la durée hebdomadaire légale du travail aux Pays-Bas – 37 heures –, le salaire minimum légal pouvait être estimé en 2008 à 7,20 euros nets par heure – autour de 8 euros nets en 2010⁸⁵⁶.

⁸⁵³ Entretien n°26.

⁸⁵⁴ Source : Eurostat, statistiques « *earn_mw_cur* ».

⁸⁵⁵ Sources : Salverda, W. « The Dutch minimum wage. A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs ». AIAS, Working Paper 09-71, Mars 2009 ; touteurope.eu, « Comparatif : le temps de travail dans les Etats membres ».

⁸⁵⁶ Dans certains secteurs, la convention collective prévoit un salaire minimum plus élevé.

On peut en conclure qu'à 4,20 euros par heure, les personnes les plus pauvres réalisent un travail rémunéré à peu près à la moitié du salaire horaire minimum hollandais.

4,20 euros par heure semble peu incitatif. Toutefois, comme l'avance le responsable des services sociaux à Utrecht, « *oui, mais c'est un supplément [extra] par rapport à leur allocation sociale* »⁸⁵⁷. Si le gain brut au travail est inférieur de moitié au salaire minimum aux Pays-Bas, il faudrait le ramener à ce que les allocataires touchent en prestation : au 1^{er} janvier 2011, une personne seule touchait 624 euros par mois d'assistance⁸⁵⁸. Si on fait le ratio, on voit que les « 25 euros » représentent un gain de 4% par jour travaillé à temps plein. Est-ce ce « gain » qui expliquerait que les allocataires se tournent plus vers le travail ? Le responsable des services sociaux d'Utrecht pense que ce gain est suffisant : « *ils aiment faire ça parce que... parce qu'ils aiment recevoir ce bonus de 25 euros* ». Toutefois, il faut noter que le surplus pécuniaire est modeste et que si les allocataires étaient vraiment maximisateurs, ils n'auraient rapidement plus intérêt à accepter ces « mini jobs » : à partir de 12 jours travaillés par mois, il devient plus intéressant financièrement de travailler sur un « vrai » emploi rémunéré sur le marché que sur un « substitute job ». En effet, reprendre un « vrai » travail (et non pas un « substitute job ») ferait certes perdre l'allocation (624 euros) mais rapporterait beaucoup plus sur le marché du travail standard – le salaire minimum étant à peu près de 50 euros pour une journée de 6 heures. En conclusion, on peut dire que l'incitation financière est totale dans le sens théorique n°3 (les allocataires ne perdent pas leur allocation s'ils travaillent), mais qu'elle est faible dans le sens n°4 (les allocataires ne gagneront pas beaucoup plus s'ils travaillent dans le cadre d'un « substitute job »).

⁸⁵⁷ Entretien n°26.

⁸⁵⁸ Source : Source : SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 1 January 2011, p.37.

2. Réduire l'aide sociale : un instrument de gouvernement ?

A Utrecht comme en Catalogne et en France, l'incitation financière est principalement une incitation théorique de type 3, qui veille à faire en sorte de diminuer les coûts associés à la reprise d'un emploi. Le gain est relatif à l'ancien système : si vous reprenez un emploi, vous gagnez plus aujourd'hui qu'avant la réforme. Les situations qui sont les plus améliorées sont les situations de ceux qui ne travaillent pas beaucoup et qui gagnent peu sur le marché de l'emploi : ceux qui reprendront un travail bien rémunéré sur le marché ne toucheront pas d'aide sociale (en France et aux Pays-Bas), ou alors elle sera dérisoire par rapport au salaire (en Espagne). Bien que les incitations soient modestes, elles sont associées à un niveau extrêmement bas des prestations d'assistance pour les personnes ne travaillant pas.

2.1. Le pouvoir d'achat des allocataires de minima sociaux

Si on s'intéresse au niveau des allocations de base en 2011, on constate que les montants sont extrêmement faibles dans les trois pays. En 2011, une personne seule touchait 624 euros de prestation d'assistance aux Pays-Bas et moins de 500 euros en France comme en Espagne (voir tableau ci-dessous).

Tableau 25 : Montant des prestations d'assistance en prix courants

<i>Montant de l'assistance pour une personne seule (1er janvier de chaque année)</i>	Espagne⁸⁵⁹	France⁸⁶⁰	Pays-Bas⁸⁶¹
<i>2007</i>	385 €	440,86 €	623 €
<i>2011</i>	412,70 €	466,99 €	624,08 €
<i>Evolution de 2007 à 2011</i>	+7%	+6%	+0,16%

⁸⁵⁹ Source : site de la Generalitat de Catalunya : <www.gencat.cat>

⁸⁶⁰ Source : < www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com>

⁸⁶¹ Source : SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 1 january 2011.

En France, en 2007, le revenu minimum pour un célibataire s'établissait à 441 euros mensuels – soit 16% du salaire moyen⁸⁶². Le seuil de pauvreté correspondant à 908 euros par mois en 2007⁸⁶³, toucher le revenu minimum français ne permettait pas de sortir de la pauvreté ; toucher le « RSA socle » ne le permet pas davantage aujourd'hui⁸⁶⁴. En Catalogne, entre 2007 et 2011, la Renta Mínima a augmenté de 7% : c'est la plus forte hausse du revenu minimum constatée dans les trois pays étudiés. Pourtant, il faut ramener cette évolution à celle des prix : entre 2007 et 2011, l'indice des prix à la consommation est passé de 104 à 114 en Espagne (base 100 en 2005), soit une inflation de 9% sur l'ensemble de la période (voir tableau ci-dessous).

Tableau 26 : Evolution du pouvoir d'achat des prestations d'assistance

	Espagne	France	Pays-Bas
<i>Indice des Prix base 100 pour chaque pays en 2005⁸⁶⁵</i>	104,01 en janvier 2007	102 en janvier 2007	101,5 en janvier 2007
	113,54 en janvier 2011	109,44 en janvier 2011	107,52 en janvier 2011
<i><u>Evolution des prix</u> à la consommation entre 2007 à 2011</i>	+ 9 %	+ 7,3%	+ 5,9 %
<i><u>Evolution de la prestation d'assistance</u> de base entre 2007 et 2011(rappel)</i>	+7%	+6%	+0,16%
<i><u>Evolution du pouvoir d'achat des prestations d'assistance⁸⁶⁶</u></i>	- 2 points	- 1,3 points	- 5,7 points

Source : Eurostat pour l'indice des prix. Traitement personnel.

Dans les trois pays, si on compare le montant des prestations d'assistance et l'évolution des prix, on constate que le pouvoir d'achat des allocataires de l'assistance a eu tendance à diminuer entre 2007 et 2011 : avec 412,70 euros de Renta Mínima de Inserción en Catalogne en 2011, un allocataire pouvait s'acheter moins de biens et services qu'avec 385 euros en 2007. La dégradation du pouvoir d'achat des allocataires de l'assistance a été encore

⁸⁶² Source : OCDE. « Benefits and Wages Indicators ».

⁸⁶³ Seuil de pauvreté à 60 % de la médiane. Sources : INSEE. « Enquête Revenus fiscaux et sociaux », 2007 ; Godefroy P., Missègue N., Pujol J., Tomasini M. « Inégalités de niveaux de vie et pauvreté ». Rapport de l'Insee, 2007.

⁸⁶⁴ Allègre, G. « Crise, pauvreté et RSA ». Présentation aux journées d'étude du mois de mai 2010 de l'OFCE : 'les finances publiques après la crise'. Document d'étude [en ligne], 27 mai 2010 [consulté le 23/09/2011]. Disponible en ligne sur : <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/4.pdf>>

⁸⁶⁵ Source : Eurostat, Indice des Prix à la consommation (cp), série cphi_m.

⁸⁶⁶ Différence indicative de points de croissance entre hausse des prix et hausse de la prestation.

plus forte aux Pays-Bas – le différentiel entre hausse de la prestation et inflation étant de - 5,7 points. L'érosion du pouvoir d'achat des allocataires de l'assistance est confirmée par des enquêtes nationales menées sur le long terme : en France, d'après l'économiste de l'OFCE Allègre, le RMI représentait 50% du SMIC 39 heures en 1989 et le RSA socle ne représente plus que 42% du SMIC 35 heures aujourd'hui⁸⁶⁷. Le niveau de vie des allocataires de minima sociaux a tendance à diminuer par rapport au niveau des prix et à l'évolution générale des revenus dans la population active.

2.2. Revenus comparés des travailleurs et des personnes en recherche d'emploi : l'écart s'accroît

Le niveau de vie des allocataires de minima sociaux a tendance à diminuer eu égard à l'évolution des prix et des salaires. Un autre moyen de mesurer cette évolution est de s'intéresser non pas au montant de base des prestations, mais au niveau de vie réel des personnes. Eurostat permet une telle étude en mesurant les revenus moyens dans chaque pays et en les ventilant par type d'activité la plus fréquente : « Personnes occupées », « salariés », « retraités », « chômeurs », etc. La catégorie d'« allocataire de minimum social » n'est pas mesurée en particulier par Eurostat : elle est intégrée dans la catégorie des « chômeurs » (pour les allocataires en recherche active d'emploi), et pour une faible part dans les « personnes non occupées » (pour les allocataires hors Service Public de l'Emploi). Comme on a vu que les réformes actives avaient justement eu pour effet de considérer les allocataires comme des chômeurs comme les autres en les dirigeant de manière prioritaire vers le Service Public de l'Emploi, prendre en compte le revenu de la catégorie des « chômeurs » est significatif pour notre étude. En outre, si le problème des trappes est que les personnes capables de travailler n'auraient pas d'intérêt financier à le faire, c'est au groupe des allocataires en mesure de travailler (intégrés dans la catégorie des « chômeurs ») qu'il faut s'intéresser, et à leur niveau de revenu par rapport au revenu des actifs occupés (les personnes qui travaillent).

⁸⁶⁷ Allègre, G. « Crise, pauvreté et RSA ». *op. cit.*, p. 14.

Entre 2004 et 2009 (seule période pour laquelle les données sont disponibles pour les trois pays), on constate en France, en Espagne et aux Pays-Bas, une augmentation soutenue du revenu moyen des *personnes occupées*⁸⁶⁸ (voir tableau ci-dessous).

Tableau 27 : Revenu moyen équivalent des personnes occupées
en Standard de pouvoir d'achat (SPA) – personnes de 18 ans et plus

TIME▶	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Espagne	:	15.762	15.979	16.875	17.493	18.372	18.411	:
France	:	18.089	18.457	19.086	18.853	22.297(b)	22.579	:
Pays-Bas	:	:	20.469	21.228	23.125	24.873	24.732	:

Source: Eurostat, série ilc_dii⁸⁶⁹

Malgré un tassement sur la dernière année en Espagne et aux Pays-Bas, le revenu moyen des personnes occupées a augmenté entre 2004 et 2009 dans les trois pays. Le revenu des travailleurs a crû de 17% en Espagne, de 25% en France et de 21% aux Pays-Bas sur la période⁸⁷⁰. L'on parle ici des revenus des personnes en travail ; comment ont évolué, sur la même période, les revenus des chômeurs ?

Tableau 28 : Revenu moyen équivalent des Chômeurs
en Standard de pouvoir d'achat (SPA) – personnes de 18 ans et plus

TIME▶	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Espagne	:	9.312	9.870	10.213	10.521	11.329	10.886	:
France	:	12.199	12.519	13.248	12.865	14.547 (b)	13.897	:
Pays-Bas	:	:	13.005	13.898	13.768	14.853	13.509	:

Source: Eurostat, série ilc_dii

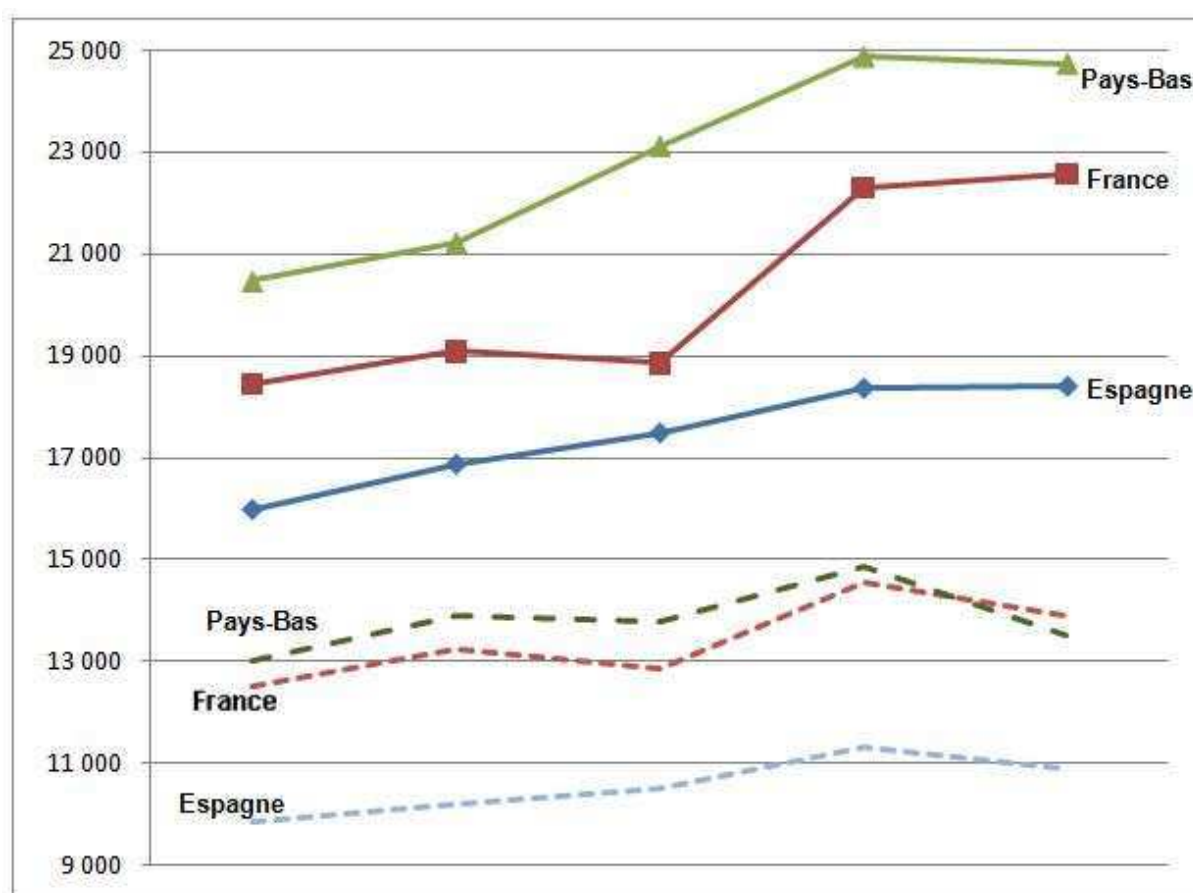
⁸⁶⁸ La population active occupée au sens du BIT comprend les personnes (âgées de 15 ans ou plus) ayant travaillé (ne serait-ce qu'une heure) au cours d'une semaine donnée (appelée semaine de référence). Elle comprend aussi les personnes pourvues d'un emploi mais qui en sont temporairement absentes pour un motif tel qu'une maladie (moins d'un an), des congés payés, un congé de maternité, un conflit du travail, une formation, une intempérie, ... Les apprentis et les stagiaires rémunérés font partie de la population active occupée (Source : Insee). Dans l'ensemble, cette définition du BIT adoptée par Eurostat a tendance à faire diminuer le revenu moyen de la population « occupée », puisqu'elle comprend des personnes qui ont travaillé très peu (quelques heures) ou dont les revenus ont été amputés suite à un accident social (maladie, etc.).

⁸⁶⁹ Rupture de série (modification dans le mode de calcul).

⁸⁷⁰ Entre 2005 et 2009 aux Pays-Bas.

Le revenu moyen des chômeurs a lui aussi augmenté sur l'ensemble de la période, mais dans des proportions plus modestes : à part en Espagne où l'évolution a été similaire (16,9%), le revenu moyen des chômeurs a augmenté de 14% en France contre 25% pour les actifs occupés, et de seulement 3,9 % pour les chômeurs hollandais contre 21 % de hausse des revenus pour les travailleurs aux Pays-Bas. La conclusion qu'on peut en tirer, c'est que dans les années 2000 la distance entre revenus des travailleurs et revenus des personnes en recherche d'emploi s'est maintenue voire accrue dans les trois pays étudiés. Le tableau ci-dessous permet de visualiser cet écart entre revenus des travailleurs (en traits pleins) et revenus des chômeurs (en pointillés).

Figure 12 : Evolutions comparées des revenus des travailleurs (traits pleins) et des chômeurs (pointillés) entre 2005 et 2009⁸⁷¹



Traits pleins : Revenus moyens des travailleurs

Pointillés : Revenus moyens des chômeurs

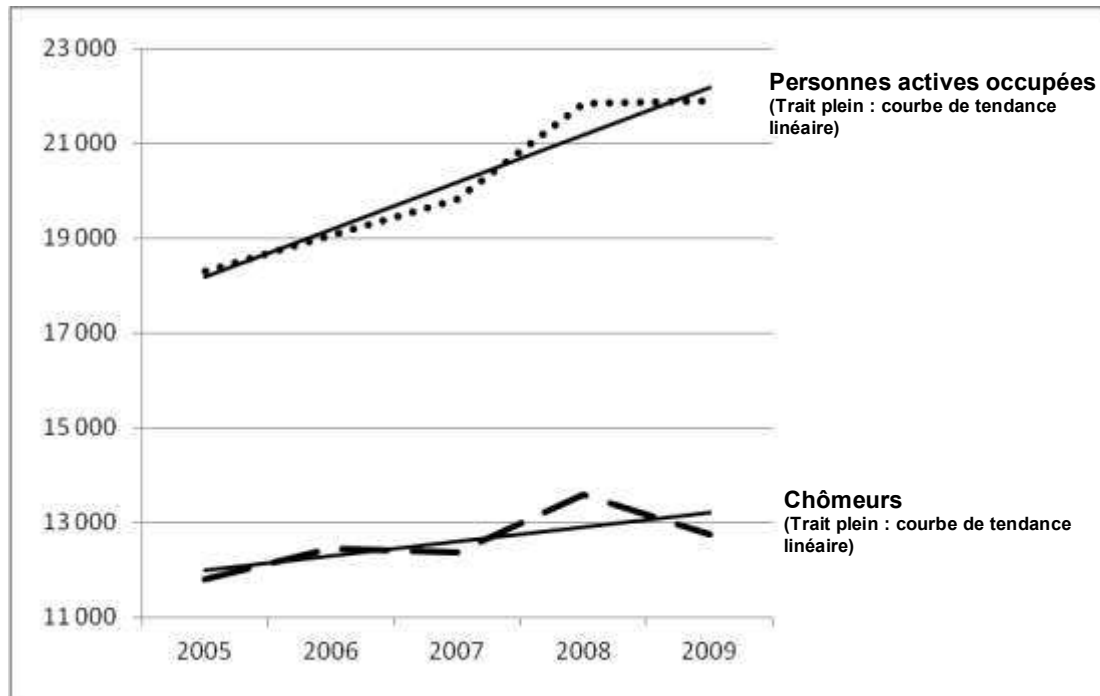
Source : Eurostat, série ilc_dii

⁸⁷¹ En Standard de pouvoir d'achat (SPA).

Ce tableau permet de visualiser, pour chaque pays, la distance entre revenus moyen des travailleurs et revenus moyens des chômeurs. On constate que les courbes en traits pleins s'élèvent plus que les courbes en pointillés : les travailleurs ont vu leurs revenus s'accroître plus vite que les chômeurs. Toutefois, il n'est pas évident d'en tirer des conclusions sur l'ensemble des pays. Afin de faciliter la montée en généralité, nous avons opéré un traitement statistique consistant à agréger les données pour les trois pays et à comparer les revenus moyens cumulés des salariés dans les trois pays, et les revenus moyens cumulés des chômeurs dans les trois pays. Le résultat final crée une situation fictive, faite de la conjonction des résultats dans les trois terrains ; il permet de répondre à cette question théorique : si la France, l'Espagne et les Pays-Bas étaient réunis, quelle y serait l'évolution cumulée des salaires et quelle y serait l'évolution cumulée des revenus des chômeurs ?

Figure 13 : Revenus moyens des travailleurs et des chômeurs dans les trois Etats agrégés

Moyennes des revenus moyens des personnes actives occupées (série 1, pointillés) et des chômeurs (série 2, tirets)



Source : Eurostat, série ilc_dii

Pour synthétiser les données présentées dans le graphique précédent, l'on a cumulé le revenu moyen des travailleurs en France, en Espagne et aux Pays-Bas, et l'on a divisé le

chiffre obtenu par trois. L'on a ainsi obtenu une courbe moyenne (en pointillés, en haut, série 1) représentant l'évolution du revenu des travailleurs dans les trois pays. L'on a fait la même opération avec les revenus des chômeurs, et obtenu la courbe en tirets (en bas du graphique, série 2). Cette opération ne donne pas la moyenne réelle des revenus dans les trois Etats, puisque l'on a additionné des moyennes ne renvoyant pas aux mêmes volumes de population : il y a bien plus de chômeurs en France qu'aux Pays-Bas, et si l'on réunissait les deux populations et que l'on faisait la moyenne, le résultat total serait beaucoup plus « tiré » par la masse des données en France. Le calcul tel que nous l'avons fait – et la représentation graphique qui est en tirée – nous semblent toutefois utiles pour se représenter des tendances cumulées : peut-on dire que le revenu des chômeurs a augmenté aussi vite que celui des travailleurs dans les trois Etats ? Pour une enquête comparative, ce type de calcul est heuristique : il permet d'annuler l'effet de volume entre des pays différents, et de se demander quelles ont été les grandes évolutions de revenu dans les pays que l'on étudie conjointement. Faire ce calcul revient à prendre le chômeur-type et le travailleur-type en France, en Espagne et aux Pays-Bas, et à faire la moyenne de leurs revenus.

En demandant à Excel de calculer la courbe de tendance linéaire pour chaque série, on minimise les écarts à la moyenne et on obtient une tendance générale. Les revenus ont-ils plutôt augmenté ou plutôt baissé sur la période ? La conclusion finale est la suivante : entre 2005 et 2009, les revenus moyens des chômeurs (série 2) ont augmenté moins vite que les revenus moyens des actifs occupés (série 1). La pente de la série 2 est beaucoup plus faible que celle de la série 1. Cette représentation graphique permet d'illustrer le constat selon lequel les revenus des chômeurs ont subi un décrochage par rapport au revenu des actifs occupés dans la deuxième moitié des années 2000 : dans les trois pays, les travailleurs gagnent plus que les chômeurs, et ils ont tendance à *gagner encore plus* que les chômeurs. La différence de gains entre le fait de travailler et le fait d'être au chômage va croissante ; cette évolution se fait au profit des travailleurs et au détriment des chômeurs.

2.3. Le maintien dans la pauvreté de ceux qui ne travaillent pas: une intention politique ?

La catégorie des « chômeurs » recouvre tous les demandeurs d'emplois, y compris les allocataires de minima sociaux inscrits au service public de l'emploi. Au sein de cette grande catégorie dont on a vu la difficile situation financière, la situation des allocataires de minima sociaux a-t-elle été différente ? Les revenus des allocataires ont-ils évolué dans un sens différent de celui de l'ensemble des chômeurs : les allocataires de minima sociaux s'en sont-ils mieux sortis que les autres chômeurs ? Etant donné le niveau des prestations d'assistance, c'est peu probable : on a vu que le montant de base des minima sociaux avait peu changé dans les années 2000, et que les allocataires de minima sociaux hollandais, français et catalans avaient même perdu du pouvoir d'achat depuis 2007⁸⁷². En France, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives estimait que la mise en place du RSA devait immédiatement se traduire par le passage de 700 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté⁸⁷³. Or, d'après le président du Comité d'évaluation du RSA, l'« *impact sur le taux de bas revenus peut sembler relativement modeste à ce jour* » : « *ce dispositif n'a pas forcément réduit considérablement le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté [...]* »⁸⁷⁴. Dire que le RSA n'a pas réduit le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est un euphémisme : entre 2007 et 2010 le taux de pauvreté en France est passé de 12,5% à 12,8% de la population, soit 239 000 personnes pauvres de plus⁸⁷⁵. Le taux de pauvreté des chômeurs et celui des actifs ont augmenté (+1,1 point et +0,6 point respectivement⁸⁷⁶). Seul le taux de pauvreté des personnes en emploi a baissé très légèrement sur la période (de 6,8% à 6,6%). Le RSA n'a permis de sortir de la pauvreté qu'à 71 000 foyers touchant le RSA activité – c'est-à-dire des foyers dont un membre au moins était au travail⁸⁷⁷. Ces données nationales confirment que la situation des allocataires de minima sociaux s'est plutôt dégradée dans la deuxième moitié des années 2000 : seuls ceux qui ont repris un emploi ont vu leur situation financière s'améliorer. Etant donné que les trois réformes actives étudiées n'améliorent les

⁸⁷² Voir *supra*.

⁸⁷³ Le Point.fr. « 700.000 personnes devraient sortir du seuil de pauvreté ». 15 mai 2009

⁸⁷⁴ Cité par EFIGIP. « Un an après son lancement, où en est le Rsa Activité en Franche-Comté ? ». *Le Point sur...*, n°57, Octobre 2010.

⁸⁷⁵ Allègre, G. « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques ». Document de travail de l'OFCE n°2009 (36), décembre 2009.

⁸⁷⁶ Taux de pauvreté à 60% de la médiane des revenus français.

⁸⁷⁷ Comité d'évaluation du rSa. « Rapport intermédiaire 2010 ». p. 47.

revenus que des personnes de retour au travail, les allocataires de minima sociaux resteront pauvres s'ils ne reprennent pas d'emploi.

Comme l'écrit Allègre, « *les plus pauvres sont des victimes collatérales du discours sur le Making Work Pay* »⁸⁷⁸. A partir du moment où l'écart entre revenus du travail et revenus de l'assistance doit s'accroître – théorie de l'incitation ou du « make work pay » – la situation des personnes sans emploi va avoir tendance à se dégrader en théorie – et c'est en effet ce qu'on constate statistiquement. Les plus pauvres ne sont-ils que les « *victimes collatérales* » des réformes actives ? Faut-il considérer à l'inverse que le maintien dans la pauvreté des allocataires de minima sociaux correspond à une intentionnalité politique ? Les responsables politiques assument-ils l'idée selon laquelle les allocataires hors travail doivent gagner peu pour être incités à travailler ? Pour le dire autrement, le maintien dans la pauvreté de certains groupes sociaux est-il un effet pervers des réformes, ou un mécanisme prévu et intégré dans les théories du *Making Work Pay* ?

2.3.1. Des recommandations pour « réexaminer » le montant des prestations

Depuis le début des années 1990, l'OCDE encourage les Etats développés à réduire l'effet désincitatif de leur régime de protection sociale. Dans son rapport fameux de 1996⁸⁷⁹, l'OCDE met en cause le niveau des allocations : « *Plus la prestation versée aux 'sans-emploi' est élevée, plus le taux marginal d'imposition effectif sera lui-même élevé [...] ce qui se traduira par un renforcement ou un élargissement de l'effet dissuasif* »⁸⁸⁰. En effet, l'indemnisation du chômage aurait :

[...] des effets négatifs sur le marché du travail et sur la protection sociale. En libérant les chômeurs de l'obligation d'accepter des emplois qui ne leur conviennent pas, les allocations de chômage ont pour effet d'accroître la durée des périodes de chômage. [...] En l'absence de facteurs qui fassent contrepoids, plus les allocations sont élevées par rapport à la rémunération du travail (c'est ce qu'on appelle le taux de remplacement), plus le chômage est élevé.

⁸⁷⁸ Allègre, G. « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques ». *op. cit.* p.9.

⁸⁷⁹ OECD. « Making work pay ». *Employment Outlook*, 1996. Dans la version française : OCDE. « Renforcer les incitations au travail ». *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 1996.

⁸⁸⁰ OCDE. « Renforcer les incitations au travail ». *op.cit.*, p.38.

Pour contrer cet effet dissuasif, l'OCDE recommande de « *réduire les taux marginaux d'imposition effectifs* »⁸⁸¹. Deux possibilités sont ouvertes : une hausse des bénéfices à la reprise d'emploi (notamment par l'octroi d'allocations de retour au travail) ou la « *réduction des prestations* » : « *La solution la plus radicale au piège du chômage serait de réduire les droits à prestations* »⁸⁸². Si l'OCDE reconnaît que « *supprimer une large partie de ces droits reviendrait à accentuer la pauvreté parmi les groupes vulnérables* » et que « *les coûts sociaux de cette solution risquent d'être inacceptables* », elle recommande tout de même ce type de mesure :

Réduire les prestations est la façon la plus simple d'accroître l'incitation au travail [...]. Peu de pays ont opté pour des réductions autres que marginales des prestations. Cela dit, des prestations supérieures au revenu potentiel du travail risquent d'inciter les bénéficiaires à demeurer d'éternels assistés. Il se peut qu'il faille réduire le niveau des transferts sociaux et fixer la durée de versement des prestations liées au salaire de façon à encourager les personnes qui ne trouvent pas rapidement du travail à revoir l'idée qu'elles se font d'un salaire acceptable⁸⁸³.

En la pensant douloureuse mais nécessaire, l'OCDE recommande une réduction du montant des prestations sociales. Certes le rapport prend des précautions lorsqu'il conseille les Etats sur une mesure aussi radicale. « *Il se peut qu'il faille réduire le niveau des transferts sociaux* », avance prudemment le rapport. Toutefois, la modération rhétorique est immédiatement contrebalancée par une prise de position claire – l'OCDE affirmant que « *des prestations supérieures au revenu potentiel du travail risquent d'inciter les bénéficiaires à demeurer d'éternels assistés* ». En utilisant le terme connoté des « *assistés* », l'OCDE met de côté la posture précautionneuse et apparemment neutre du discours scientifique, pour laisser entrevoir les objectifs pleinement politiques et économiques d'une baisse des prestations : « *encourager les personnes qui ne trouvent pas rapidement du travail à revoir l'idée qu'elles se font d'un salaire acceptable* ».

L'OCDE défend la nécessité de baisser les prestations sociales pour rendre le travail plus attractif. Quoiqu'avec davantage de retenue, la Commission européenne préconise elle aussi ce type de mesure. Ainsi, dans sa Communication de 2003 sur le « *making work pay* », la Commission fait référence aux enquêtes de l'OCDE sur « *le calcul du piège à bas salaires, de chômage et d'inactivité* » et recommande ceci :

⁸⁸¹ *ibid.*, p.51.

⁸⁸² *ibid.*, p.28.

⁸⁸³ *ibid.*, p.58.

(1) Les États membres devraient réexaminer et moderniser leurs régimes de protection sociale afin de les rendre plus favorables à l'emploi, en éliminant les obstacles et les éléments dissuasifs à l'égard du travail, et de créer les conditions appropriées pour rendre le travail plus attrayant. Il est possible que ce processus nécessite la mise en place de nouveaux instruments. Néanmoins, une nette amélioration peut découler d'un simple examen des politiques existantes, visant à supprimer les dispositions prévues par les régimes actuels de prélèvements et de prestations qui ont un effet négatif sur la volonté ou la disponibilité des individus pour ce qui est de prendre un emploi ou de rester en activité et à réduire la pression fiscale sur les bas salaires.

(2) Aucun instrument ou régime de prestations ne suffira à lui seul à rendre le travail attrayant. Par conséquent, lors de la mise en œuvre de politiques menées à cette fin, les États membres devraient examiner les liens réciproques entre les objectifs poursuivis dans des domaines d'action tels que la fiscalité, les régimes de sécurité sociale et les régimes de prestations liés aux revenus⁸⁸⁴.

Pour « rendre le travail rémunérateur » – ou « make work pay » pour reprendre le titre anglophone de la Communication – il faudrait « réexaminer » le montant des prestations. Cet euphémisme suggère bien une baisse des allocations sociales, dont le montant et la générosité sont considérés comme inversement proportionnels à l'incitation à travailler :

Les prestations de chômage peuvent créer des contre-incitations à travailler dans la mesure où elles sont versées sur une longue période et ne sont pas suivies ou contrôlées de manière adéquate à travers des exigences claires en matière de recherche active d'un emploi, de tests professionnels et de participation à des mesures actives sur le marché du travail⁸⁸⁵.

Pour que l'on comprenne bien que le réexamen des allocations sociales doit plutôt conduire au durcissement des conditions d'accès et à la diminution de leur montant, la Commission précise que :

Il est nécessaire de revoir les politiques de prélèvements et de prestations de manière à réduire le risque que présentent les pièges de l'inactivité, du chômage et de la pauvreté. En d'autres termes, un niveau élevé de protection sociale est souhaitable aussi longtemps que des incitations à travailler sont maintenues⁸⁸⁶.

Si les incitations à travailler ne sont pas suffisantes, un « niveau élevé de protection sociale » n'est pas « souhaitable ». Il s'agit d'un choix politique et économique à faire : « *la réforme des systèmes d'imposition et de prestations pour rendre le travail rémunérateur implique de substituer certains objectifs stratégiques à d'autres* ». Il faudrait veiller à diminuer les prestations – une stratégie que la Commission appelle : « *la modernisation des systèmes de*

⁸⁸⁴ European Commission. Modernising Social Protection for More and Better Jobs. A comprehensive approach contributing to making work pay. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2003. p.24.

⁸⁸⁵ *ibid.*, p.9.

⁸⁸⁶ *ibid.*, p.7.

protection sociale des États membres par la suppression des contre-incitations intrinsèques à travailler ». Pour lutter contre les « *contre-incitations intrinsèques* », la Commission envisage dès lors explicitement la « *réduction du niveau des prestations* »⁸⁸⁷.

2.3.2. Contenir le montant des prestations hors travail : les applications nationales

Dans les trois Etats étudiés se développent les primes financières à la reprise d'un emploi. Parallèlement, le niveau relatif de l'aide sociale a tendance à diminuer pour les personnes qui ne travaillent pas. La moindre générosité de la protection sociale pour les personnes sans emploi peut être analysée comme un instrument *parmi d'autres* dans une approche systémique des incitations (cas n°2, *voir supra*) : elle peut être conçue comme un moyen de faire baisser les « bénéfices » financiers du non-travail. On constate que la limitation du niveau des prestations est effectivement recommandée par des institutions internationales afin de « rendre le travail payant ». Du point de vue des Etats, l'intentionnalité a-t-elle été la même ? La réduction constatée de la générosité des prestations est-elle un effet pervers des réformes ou correspond-elle à une intention des pouvoirs publics responsables des réformes ?

La discussion sur le niveau de générosité des aides sociales ravive des thématiques et des controverses sociopolitiques anciennes⁸⁸⁸. Sans entrer pour l'instant dans le débat économique et politique sur les causes de la pauvreté⁸⁸⁹, nous constatons simplement que les politiques actives étudiées envisagent la générosité des allocations de remplacement comme *une désincitation* ralentissant la reprise d'emploi, comme un *problème* sur le marché du travail plutôt que comme une solution. Ainsi, en Espagne, le Directeur Général du Travail se demandait explicitement en fin d'entretien s'il ne fallait pas diminuer – non pas le montant, ici – mais la durée des droits aux allocations :

⁸⁸⁷ *idem*.

⁸⁸⁸ Topalov, C. *Naissance du chômeur*. Paris : Albin Michel, 1994 ; Pierru E. *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*. Bellecombe en Bauges : Editions du Croquant, 2005 ; Sassier, P. Le thème de la pauvreté dans l'histoire des idées politiques, en France, de la Réforme à nos jours. Thèse de science politique sous la direction de Jean Rouvier, Paris 2, 1989.

⁸⁸⁹ Dans le dernier chapitre de la thèse, nous verrons que les réformes « actives » sont davantage qu'une simple réactualisation des propositions libérales traditionnelles à l'égard de la pauvreté – mais plutôt une conception *néolibérale* du rôle de l'Etat en matière de gouvernement social.

Quand s'arrêtent les allocations chômage, les personnes peuvent demander à recevoir une prestation non contributive pendant six mois⁸⁹⁰. Pourquoi six mois ? Parce que nous pensons que, dans le contexte actuel d'austérité dans la dépense publique, ce serait insoutenable pour les finances publiques de poursuivre indéfiniment cette prestation. Et il peut arriver un moment où cela désincite la personne au chômage à chercher un emploi.

Pardon, vous avez dit « désincite » : à quoi ?

Oui : ça n'aide pas la personne au chômage à chercher un emploi.

Vous pourriez m'expliquer un peu plus ?

Oui, oui. Ce que je veux dire, c'est que si un chômeur avait droit à une allocation chômage pendant dix ans, mettons, et bien... ça pourrait faire que cette personne perdrait l'intérêt à chercher de l'emploi. Si elle a sa situation économique assurée pendant une période de temps élevée, et bien on peut imaginer que la personne n'a pas intérêt à chercher du travail⁸⁹¹.

A cause de l'effet désincitatif des allocations, il faudrait limiter la période pendant laquelle l'aide sociale peut être perçue. Justifiée en premier lieu, ici, par des questions d'ordre budgétaire, la limitation dans le temps de l'aide sociale est pensée comme un moyen de d'accélérer et d'accroître « l'intérêt » de l'allocataire à retourner à l'emploi. Des prestations trop généreuses « désinciteraient » à travailler, et c'est la raison pour laquelle il faudrait en limiter à la fois la durée et le montant. Au cours de l'entretien avec l'ancien député socialiste, ce sont la couverture – nombre de personnes indemnisées – et le montant des allocations qui sont incriminés : « *Le débat politique sur l'emploi qu'il y a en Espagne est le suivant : jusqu'à quel point une excessive générosité des prestations va-t-elle à l'encontre de ce qu'elle devrait encourager ?* »⁸⁹². Trop de chômeurs toucheraient une aide sociale, et pendant trop longtemps ; le niveau trop élevé des allocations découragerait la recherche d'emploi. A partir du moment où les prestations sont considérées comme « excessivement généreuses » (« *excesiva generosidad en las prestaciones* », dans le texte) il semble logique de vouloir les réduire : le maintien à un faible niveau de l'aide sociale est en cohérence avec l'intention politique et les arguments théoriques incitatifs.

Aux Pays-Bas, a-t-on également souhaité limiter le niveau des aides sociales dans les années 2000 ? On a vu que les revenus des chômeurs hollandais avaient stagné entre 2005 et 2009⁸⁹³, et même qu'ils avaient subi une forte baisse entre 2008 et 2009 : près de 10% de

⁸⁹⁰ Le « PREPARA » est une prestation reçue de manière intermédiaire entre l'allocation chômage et l'assistance. Elle est perceptible pour une durée de 6 mois maximum. A ce moment de l'entretien, nous interrogeons l'enquêteur sur les raisons de cette limitation temporelle de 6 mois.

⁸⁹¹ Entretien n°32.

⁸⁹² Entretien n°36.

⁸⁹³ Seules séries récentes disponibles dans les bases de données Eurostat.

moins en un an (- 9,04%)⁸⁹⁴. On peut sans doute mettre en accusation le contexte de crise économique sur les deux dernières années étudiées : entre 2008 et 2009, le revenu moyen des travailleurs (actifs occupés) a lui aussi subi une érosion. La baisse a été beaucoup plus modérée pour les actifs occupés (- 0,5%, contre - 9 % pour les chômeurs), mais elle peut traduire un retournement de tendance après une période de forte hausse des revenus des travailleurs entre 2005 et 2008. En 2009, un chômeur hollandais touchait en moyenne 13509 euros par an, soit à peu près le même montant qu'en 2005⁸⁹⁵ : la crise est-elle seule responsable de cette stagnation, où faut-il en imputer la cause à des réformes du système de protection sociale ? Une loi de 2006 sur les allocations chômage (WW) a visé explicitement à réduire la générosité des allocations sociales – ce qui a été confirmé par un responsable du ministère du travail hollandais : « I saw in 2006 the eligibility conditions were reformed. / Yes, the amount of money and the period you can get this benefit: it has been changed, yes »⁸⁹⁶. Les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage ont été durcies par la loi de 2006 : dorénavant, les demandeurs d'emplois doivent avoir travaillé 26 semaines au cours des 36 dernières semaines pour pouvoir bénéficier des allocations chômage, alors qu'il fallait auparavant 26 semaines de cotisations sur 39. Surtout, la durée maximale d'allocations proportionnelles au salaire a été réduite de 60 à 38 mois. Enfin, les droits sont dorénavant calculés sur la base du « passé professionnel réel » et non plus « fictif » (à raison d'un mois d'allocation par année travaillée), ce qui a abouti à une baisse des montants de l'assurance⁸⁹⁷. Les objectifs de la loi de 2006 étaient clairs, d'après le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi: « *inciter plus à travailler* »⁸⁹⁸. Lorsqu'on lui demande : « *sans ce type d'incitation, les chômeurs n'auraient pas accepté de travailler?* », voilà ce que répond le responsable au ministère social :

Oui, c'est ce que nous pensons. Parce que l'allocation dépend du salaire antérieur, il est possible que le salaire de votre nouvel emploi soit peut-être plus bas que l'allocation que vous aviez. C'est ça qui retient les personnes d'accepter les emplois. [...] Comme accepter un emploi doit signifier que votre situation

⁸⁹⁴ Source : bases de données Eurostat, présentées dans le tableau sur les revenus comparés des chômeurs et es actifs occupés, *supra*.

⁸⁹⁵ 13 005 euros en 2005.

⁸⁹⁶ Entretien n°18.

⁸⁹⁷ Auparavant, les droits à prestations s'élevaient mécaniquement avec l'âge : pour calculer le « passé professionnel fictif », on ajoutait aux années validées comme ouvrées dans les cinq dernières années le nombre d'années obtenu en soustrayant 23 ans de l'âge du salarié. Ainsi, pour une personne de 43 ans, les droits potentiels étaient calculés pour une ancienneté de 43-23=20 ans. Cette disposition a été supprimée avec le WW de 2006, ce qui a abouti à une baisse du niveau moyen des prestations : Wierink, M. « Pays-Bas. Assurance chômage : un vent de réformes permanent ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008.

⁸⁹⁸ Entretien n°18.

financière doit s'améliorer – et comme que ce n'était pas toujours le cas – c'est ce sur quoi nous nous sommes concentrés dans cette politique⁸⁹⁹.

La réforme de 2006 a eu un effet sensible sur le niveau des allocations chômage : d'après l'OCDE, un chômeur hollandais percevait en moyenne une allocation d'un montant égal à 33,9% de son ancien salaire en 2007, alors que ce montant se situait aux alentours de 50% du salaire au début des années 2000⁹⁰⁰. En réduisant à la fois la durée de perception, le mode de calcul et le montant des allocations chômage, le gouvernement hollandais souhaitait inciter davantage les chômeurs à se tourner vers le marché de l'emploi.

Pour l'assurance chômage, le ministère des affaires sociales assume que la baisse des allocations est un choix politique visant à rendre le travail payant. Concernant l'assistance, les dispositifs de Work First lancés par le WWB de 2004 visent à garantir que les allocataires de minima sociaux ont un gain financier à travailler. Pour les autres, au contraire, le maintien dans la pauvreté est la règle : un rapport ministériel de 2008 sur le WWB prend acte du fait que 60% des allocataires de l'assistance déclarent avoir du mal à « joindre les deux bouts » malgré la prestation d'assistance. « *60% say they have difficulty making ends meet with the amount of the benefit* » note le rapport du SZW⁹⁰¹. Toutefois, le rapport n'analyse pas davantage cette statistique et il ne le dénonce pas comme un problème : c'est uniquement « *en passant des allocations vers le travail* »⁹⁰² que les allocataires de l'assistance pourront sortir de la pauvreté. Comme l'indique clairement le Progress Report 2006 du PNR des Pays-Bas, avec la loi sur le WWB en 2004 « *l'objectif du gouvernement a été de réduire la trappe à pauvreté* »⁹⁰³. Le maintien des prestations à un niveau contenu était un moyen de garantir que la reprise d'un emploi serait plus payante que l'assistance. De fait, le montant de base de l'allocation d'assistance n'a quasiment pas évolué depuis 2007 : le « *Bijstand* » n'a été augmenté que d'un euros en quatre ans⁹⁰⁴. Maintenir les prestations d'assistance à un niveau modeste permettait de faire comprendre aux allocataires que le seul moyen de sortir de la pauvreté était de se tourner vers le marché de l'emploi : « *repandre un emploi payé doit être vu comme le moyen central permettant de sortir de la pauvreté* » précisait le gouvernement hollandais⁹⁰⁵.

⁸⁹⁹ *idem*.

⁹⁰⁰ OECD. Benefits and Wages indicators.

⁹⁰¹ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.11.

⁹⁰² *ibid*.

⁹⁰³ Gouvernement hollandais. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », 2006, p.88.

⁹⁰⁴ 624 euros en 2011 contre 623 euros en 2007.

⁹⁰⁵ Gouvernement hollandais. « Progress Report », *op. cit.*, p.88.

Certes la loi de 2004 a laissé aux mairies la possibilité théorique de distribuer des compléments si elles le souhaitent – mais alors elles doivent assumer financièrement cette générosité: « *Si une municipalité dépense moins que ce qu'elle a reçu de la section I [budget alloué par l'Etat au paiement des prestations] alors elle peut garder ces fonds. Mais si il y a un déficit, alors la municipalité doit compenser elle-même* »⁹⁰⁶. Pour l'Etat – qui détermine le montant de base de l'assistance, alloue un budget au paiement des prestations et permet aux municipalités de garder ce qui n'aura pas été dépensé – ce système de financement a un objectif clair : « *By budgeting the I section municipalities are stimulated to guide as many people as possible to employment* »⁹⁰⁷. Le montant de l'enveloppe annuellement dévolue aux prestations étant fixe et le surplus éventuel pouvant être gardé par les mairies, ces dernières sont incitées à limiter le nombre de bénéficiaires (« *limit influx into social assistance* »⁹⁰⁸) et à ne pas dépasser les 624 euros mensuels de prestation. Ce montant de base de l'assistance étant resté quasiment inchangé depuis le milieu des années 2000, la reprise d'un emploi est bien restée le seul moyen de sortir de la pauvreté aux Pays-Bas.

En France, enfin, les réformes actives ont accentué le guidage social et financier vers le travail. A la fin d'un entretien avec un membre du Haut Commissariat aux Solidarités Actives nous avons posé une question en avançant une hypothèse potentiellement dérangeante pour l'enquête⁹⁰⁹ : le RSA n'aurait-il pas renforcé le travail comme seul moyen de sortir de la pauvreté ? La réponse du conseiller de Martin Hirsch est intéressante à relater parce qu'elle a été à la fois franche et simple : « *vous en voyez un autre moyen, vous ?* »⁹¹⁰. Certes le RSA renforcerait le travail comme parcours normatif institué, mais il n'y aurait pas d'autre voie ou d'autre manière de penser la sortie de la pauvreté. Nous ne développerons pas ici les théories alternatives sur la protection sociale – selon lesquelles il est possible d'imaginer, *a contrario*, le minimum social comme une garantie de revenu inconditionnelle, un dispositif social « démarchandisé » délivrant de la dépendance totale au marché, en fournissant aux individus

⁹⁰⁶ Entretien n°18.

⁹⁰⁷ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell ». *op. cit.*, p.8.

⁹⁰⁸ *ibid.*, p.7.

⁹⁰⁹ Ce qu'on peut appeler une « hypothèse alternative » pour reprendre un concept méthodologique classique : Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *op. cit.*, p. 585 ; Cohen S. « Enquête au sein d'un « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense ». *op. cit.*, p.43.

⁹¹⁰ Entretien n°1.

dans le besoin un revenu suffisant pour vivre et des « *moyens convenables d'existence* »⁹¹¹. C'est dans le dernier chapitre de la thèse que nous discuterons davantage ces conceptions théoriques de la protection sociale. Ce qui nous intéresse ici, c'est de montrer que si le travail est pensé comme le parcours unique de la sortie de pauvreté alors, de manière symétrique, la pauvreté est conçue comme normale pour les personnes qui restent sans emploi : le RSA n'apporte un gain financier qu'aux allocataires qui vont travailler.

Avec le RSA en effet, les allocataires qui reprennent une activité salariée ont la garantie d'un gain monétaire durable et peuvent sortir plus facilement de la pauvreté. Pour les autres, la réforme du RSA a laissé inchangé le montant de l'allocation de base : 460 euros par mois pour une personne seule en 2010⁹¹². Ce montant est faible, il ne permet pas de sortir de la pauvreté et il perd régulièrement du pouvoir d'achat⁹¹³ : pourquoi ne pas l'avoir augmenté ? Dès le rapport de 2005, Martin Hirsch assumait l'idée qu'il fallait rendre le travail plus payant que l'assistance – en reprenant à son compte la formule de l'OCDE et de la Commission européenne : « *rendre le travail plus rémunérateur* »⁹¹⁴. Une fois nommé Haut Commissaire aux Solidarités Actives, Martin Hirsch s'est délibérément opposé aux propositions politiques visant à revaloriser les minima sociaux : « *une augmentation du RMI accroît le nombre des situations dans lesquelles le retour au travail n'est pas rémunérateur* », écrivait-il en 2008 dans le Livre Vert sur le RSA⁹¹⁵. Le Haut Commissaire voyait alors dans l'élévation du niveau plancher de l'allocation un risque pour le retour au travail : il fallait maintenir les prestations de base (le « RSA socle ») à un niveau suffisamment faible pour que le fait de travailler soit bien « *rémunérateur* ». S'inscrivant dans une approche économique orthodoxe selon laquelle le niveau des aides sociales et des salaires serait inversement corrélé à la quantité des embauches, le Haut Commissariat s'opposait également aux propositions politiques de réévaluation du salaire minimum en France : « *l'augmentation du coût du travail peut avoir un effet d'éviction du marché du travail des personnes peu qualifiées* »⁹¹⁶ d'après le Haut Commissaire. Si les allocations de base sont restées à un faible niveau en France, ce

⁹¹¹ Pour reprendre les termes de la loi de 1988 sur le RMI, qui stipulait dans son article 1^{er} : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

⁹¹² Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat », n° 25, 2008.

⁹¹³ Allègre, G. « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail ». *Revue de l'OFCE*, n° 118, juillet 2011 ; Allègre, G. « Crise, pauvreté et RSA ». Journées d'étude de l'OFCE : « les finances publiques après la crise ». Document d'étude [en ligne], 27 mai 2010 [consulté le 23/09/2011]. Disponible en ligne sur : <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/4.pdf>>.

⁹¹⁴ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». Avril 2005, p. 24 et p. 111.

⁹¹⁵ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op.cit.*, p. 3-4.

⁹¹⁶ *Loc. cit.*

n'est pas parce que les pouvoirs publics n'auraient pas pris connaissance de cet enjeu ou que le montant de l'aide sociale n'apparaissait pas comme un sujet à traiter. Le montant des la prestation d'assistance apparaissait bien comme un problème, mais moins comme un problème social ou d'insuffisance de revenus (niveau des allocations trop faible et à relever) que comme un problème économique *d'excès* ou de *désincitation* (aide sociale trop généreuse et désincitative).

Pour le Haut Commissaire chargé de la réforme de l'assistance, le maintien des aides sociales à un faible niveau permettait d'atteindre deux objectifs poursuivis en parallèle : la baisse du coût du travail et le développement des incitations à travailler. Le Haut Commissaire répondait tout d'abord à une lettre de mission adressée par le Président de la République et le Premier Ministre, qui lui demandaient « *que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance* »⁹¹⁷. Mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie gouvernementale de « revalorisation du travail » (« *Le RSA s'inscrit dans la lignée des réformes que nous menons pour la promotion, la revalorisation et la juste rémunération du travail* »⁹¹⁸), le RSA était reconnu et assumé par un autre membre du cabinet Hirsch comme « *un dispositif qui va dans le sens de ce pour quoi le Président a été élu, à savoir 'travailler plus pour gagner plus'. Le RSA répond complètement à ça* »⁹¹⁹. Peut-on en conclure que le maintien à un faible niveau des prestations d'assistance pour les personnes sans travail correspondait à une intentionnalité politique ? Nous pensons pouvoir valider cette hypothèse, tant la lettre de mission rédigée par le pouvoir exécutif et les prises de position du ministre en charge des réformes (le « Haut Commissaire ») étaient alors sans équivoque.

La réforme de l'assistance en France s'inscrivait en outre dans le cadre d'un programme politique, dont les projets concernant l'assistance avaient été présentés à plusieurs reprises par le candidat Nicolas Sarkozy en 2006/2007 – notamment dans ses discours du 18 décembre 2006 à Charleville-Mézières, du 13 mars 2007 à Besançon et du 10 avril 2007 à Tours⁹²⁰. A Charleville-Mézières, le futur Président s'engageait ainsi à réformer le système d'assistance français :

⁹¹⁷ Président de la République et Premier ministre, cité in Haut commissaire aux solidarités actives. « Livre vert », *op. cit.*, p.10

⁹¹⁸ Extrait du discours du 28 août 2008, retranscrit sur la page du site Internet de l'Elysée consacrée au RSA : <<http://www.elysee.fr/president/les-dossiers/emploi/travail/revaloriser-le-travail/rsa/rsa.35.html>>

⁹¹⁹ Entretien n°3.

⁹²⁰ Textes des discours retranscrits et disponibles en ligne sur le site de l'Université de Provence : <<http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/>>

L'assistance est un piège pour les plus démunis, l'une des causes de la dévalorisation du travail et de la démoralisation de ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur. [...] Je veux qu'on aide davantage ceux qui veulent vraiment faire quelque chose pour eux-mêmes et qu'on aide moins ceux qui ne veulent rien faire pour eux-mêmes⁹²¹.

Le projet du RSA a été inscrit dans le programme du candidat Nicolas Sarkozy dès la campagne électorale de 2006/2007. Financièrement, le RSA « aide » plus ceux qui travaillent que ceux qui ne travaillent pas. Le niveau réduit de l'allocation de base (RSA « plancher ») ne permet pas aux « bénéficiaires » de sortir de la pauvreté tant qu'ils ne reprennent pas d'emploi⁹²² ; cette situation n'est pas un effet imprévu des réformes, elle correspond à un projet politique annoncé.

⁹²¹ Discours prononcé à Charleville-Mézières le 18/12/2006. Voir aussi les propositions semblables dans le discours de Besançon du 13/03/07, et dans celui de Tours du 10/04/07. Textes disponibles en ligne sur le site de l'Université de Provence : < <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/> >

⁹²² En 2009 – année de lancement du RSA – le montant de l'allocation de base a été fixé à 454,63 euros, alors que l'on était considéré comme pauvre en France en dessous de 954 euros par mois. Source : INSEE.

Conclusion du chapitre IVe :

I'accord instrumental

Les dispositifs de politiques publiques que nous avons étudiés tentent de guider les comportements des personnes pauvres par le biais de mécanismes coercitifs et incitatifs, associés entre eux dans une pensée utilitariste du gouvernement. Le renforcement des contraintes pesant sur les allocataires de minima sociaux, la multiplication des contrôles et le durcissement des sanctions en cas de manquement à la recherche active d'un emploi sont constatés alors que se développent, dans le même temps, les incitations financières, les primes et les bonus monétaires à la reprise d'emploi, les stimulations behavioristes des choix individuels. Ce qui est notable dans les politiques « actives », c'est précisément cette association entre une pratique coercitive du gouvernement assise sur des instruments juridiques et contraignants – ce qu'on peut appeler à la suite de Foucault une gouvernementalité policière-juridique typique de la « *raison d'Etat* »⁹²³ – et une pratique néolibérale du gouvernement qui essaie d'orienter les comportements par le jeu des intérêts et des stimuli. Dans le contexte des politiques sociales actives du début du XXI^e siècle, on peut faire le constat d'un véritable « *branchement de l'économie politique sur la raison d'Etat* »⁹²⁴ : non seulement les instruments incitatifs hérités des approches économiques se développent et prennent une importance centrale dans les nouveaux dispositifs sociaux, mais ils intègrent également les anciennes pratiques coercitives en leur donnant une signification renouvelée. Par la requalification théorique des « *contrôles* » et des « *punitions* » en autant d'« *incitations négatives* », les contraintes et les sanctions administratives sont intégrées, absorbées et re-signifiées dans une théorie générique des incitations. Une fois le choix individuel modélisé comme le résultat d'une comparaison entre deux variables simples (le « salaire » et l'« utilité du loisir » dans le cas du travail), il reste au gouvernement à agir sur les coûts, sur les bénéfices ou sur les deux variables simultanément s'il souhaite faire changer les comportements. Durcir les sanctions sur les personnes sans emploi, maintenir les allocations de base à un faible niveau ou augmenter les bénéfices financiers à la reprise d'emploi ne sont que des moyens alternatifs pour atteindre une même visée : rendre le travail

⁹²³ Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. op. cit., p.31.

⁹²⁴ *idem*.

plus payant que l'aide sociale. Nous suivons donc Lascoumes et Le Galès lorsqu'ils disent que les instruments sont des outils porteurs de valeurs et nourris d'une interprétation du social⁹²⁵ : les instruments que nous avons étudiés renvoient à des manières de penser, à des normes, des valeurs et à des « algorithmes » sur les propositions considérées comme justes et valides en politiques publiques.

Après avoir montré dans le chapitre IIIe la convergence des algorithmes autour de modèles rationalistes du comportement des allocataires de minima sociaux – pensés comme des acteurs utilitaristes, maximisateurs et intéressés par le gain financier –, l'on a pu constater une mise en cohérence des dispositifs publics avec les valeurs et les normes présentés au préalable : à partir du moment où les acteurs sont pensés autonomes, intéressés et maximisateurs, alors sont adoptés des instruments incitatifs qui visent à agir sur la balance des coûts et des bénéfices pour orienter les choix individuels. Mais quelle direction devront prendre les choix individuels ? Se diriger vers le marché du travail, certes ; toutefois le retour au travail des allocataires est-il le seul enjeu des réformes ? Les révisions des minima sociaux poursuivent-elles des visées macro-économiques plus larges ? Sont-elles justifiées par des enjeux sociaux, politiques, budgétaires ? Comment ces objectifs multiples sont-ils associés, structurés et mis en cohérence avec les instruments et les algorithmes sous-jacents ? C'est sur les objectifs des réformes « actives » que nous allons faire un retour analytique dans le chapitre suivant.

⁹²⁵ Lascoumes P., Le Galès P. « L'action publique saisie par ses instruments ». *loc. cit.*

Chapitre Ve

Des objectifs qui convergent

Introduction :

les objectifs des réformes

Le Revenu de Solidarité Active, Le Werk en Bijstand (WWB) et La Renta Mínima de Inserción sont des revenus minimum distribués aux personnes pauvres sous condition de ressources. L'objectif le plus explicite des dispositifs est un objectif social : faire en sorte que chaque individu puisse disposer d'un certain niveau de revenu, d'une sécurité financière minimale même lorsqu'ils n'a pas ou plus droit aux allocations d'assurance ou à d'autres formes d'aides. Ainsi, aux Pays-Bas, le WWB « *fournit un revenu minimum à toute personne résidant légalement aux Pays-Bas et qui n'a pas les ressources financières suffisantes pour assurer ses besoins vitaux essentiels* »⁹²⁶. Le RSA français, lui, « *a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires* »⁹²⁷. » En Catalogne, le décret de 2006 stipule que :

La finalité de la renta mínima de inserción est d'apporter le soutien adéquat à toutes les personnes qui en ont besoin pour répondre aux nécessités basiques de la vie en société, des revenus suffisants pour vivre, et pour favoriser l'insertion ou la réinsertion dans la vie sociale et dans le travail⁹²⁸.

Les trois dispositifs étudiés délivrent un revenu aux personnes qui en ont besoin : l'objectif premier de ces politiques publiques est bien un objectif social. Toutefois, ce qui nous intéresse particulièrement dans cette recherche concerne les *réformes* des minima sociaux dans les années 2000 et les objectifs de ces réformes : pourquoi avoir réformé ces politiques sociales dans les années 2000 ? Quelles ont été les visées des réformateurs ? Qu'attendait-on d'une révision générale des dispositifs d'insertion et des revenus d'assistance en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? On le voit, ce qui nous occupera dans ce chapitre consacré aux « objectifs » sera moins les objectifs des dispositifs en soi – il en existe une multitude, fruits de l'incrémentation et de la sédimentation des différentes révisions apportées

⁹²⁶ SZW. « A short survey of Social Security in the Netherlands ». Janvier 2010, p.28.

⁹²⁷ Loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 1^{er}.

⁹²⁸ « *La finalidad de la renta mínima de inserción es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral* » : decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

à la marge des politiques publiques au cours de plusieurs décennies – que *l'objectif des trois réformes* « actives » et des acteurs qui les ont portées. C'est la première précision que nous souhaitons apporter avant de développer ce chapitre, afin que l'on comprenne pourquoi certains objectifs des politiques publiques étudiées auront été analysés plus en détail que d'autres : nous allons nous concentrer non pas sur l'ensemble des effets des dispositifs, mais sur les objectifs des réformes menées dans les années 2000 afin de voir si ces réformes partagent des caractéristiques et des visées communes. Etudiant l'activation des politiques sociales dans les années 2000 dans trois pays, nous allons nous demander si cette « activation » recouvre des objectifs comparables dans trois contextes distincts : activer les minima sociaux, est-ce suivre des objectifs similaires ? Nous n'étudions donc pas les objectifs des minima sociaux dans leur ensemble, mais les objectifs de *l'activation* des minima sociaux.

La seconde précision à apporter, c'est que nous allons nous intéresser ici au *pour quoi* des réformes (dans quelle *visée* ont-elles été construites et adoptées) et pas encore au « pourquoi » (les causes ou les explications : comment de telles réformes ont pu être votées, appliquées et acceptées). La question qui nous occupe est donc moins de déterminer précisément *quand* les objectifs ont basculé, un moment charnière, clair et distinct, à partir duquel on pourrait dire que les objectifs ont définitivement changé d'orientation ou de philosophie. L'enjeu heuristique ne sera pas de savoir si des révisions antérieures ont donné progressivement et de manière incrémentale une orientation nouvelle aux dispositifs : des travaux précurseurs, des projets antérieurs appliqués en partie ou avortés, de petites révisions à la marge ont toujours eu lieu, pouvant donner lieu à la reconstruction *a posteriori* d'une genèse des changements. Ainsi, par exemple, le RSA est-il l'application de propositions incitatives déjà avancées lors des débats sur la Prime Pour l'Emploi en 2001⁹²⁹ ; le projet a passé une étape décisive avec la nomination de Martin Hirsch au gouvernement en 2007 ; mais la proposition prenait ses racines dans un rapport au Sénat de 2005⁹³⁰, après que l'idée de 2005 ait été avancée par des économistes au sein de cette même commission au Sénat ; lesquels économistes s'inspiraient de publications critiques sur les insuffisances du RMI dans les années 1990, appliquant à la France des théories économiques forgées dès les années 1970, et reprenant de vieux modèles héritiers de la pensée libérale forgée au XIXe siècle... Dans le chapitre consacré aux causes des changements nous reviendrons plus longuement sur l'origine des propositions incitatives et procéderons à une tentative de cartographie politique

⁹²⁹ Colomb, F. « Genèse et transformation des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi ». *op. cit.*

⁹³⁰ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». Avril 2005.

des idées, en mettant en lumière le parcours des « transferts » et des propositions d'activation en Europe. Pour l'instant, nous allons étudier ici *pour quoi* les politiques sociales ont été activées, à savoir : quels ont été les objectifs des réformes des minima sociaux menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas dans les années 2000? Pluriels, les objectifs des réformes peuvent être regroupés en trois catégories principales : les enjeux budgétaires liés à la protection sociale (1), les objectifs économiques sur le marché du travail (2) et les objectifs d'ordre sociopolitique et de gouvernement (3).

1. Objectifs budgétaires : faire face à la crise financière des Etats-providence ?

Lorsqu'on s'interroge sur les finalités des réformes de la protection sociale, la première intuition concerne le problème budgétaire : l'objectif des réformes ne serait-il pas, basiquement, de limiter les dépenses sociales ? En Hollande, les entretiens semi-directifs mentionnent à plusieurs reprises le problème budgétaire : au service central de l'emploi, on déplore que le système de protection sociale hollandais soit « *très coûteux* » et que « *trop d'argent soit dépensé en allocations* »⁹³¹ ; on s'inquiète de l'incertaine « *soutenabilité financière* » de la protection sociale à moyen terme⁹³². Le coût des politiques publiques étant un enjeu à prendre en compte dans les réformes de protection sociale, on peut se demander comment les réformes de l'assistance ont appréhendé ce problème.

1.1. La réduction des dépenses sociales : un objectif ?

Les réformes « actives » sont-elles allées jusqu'à faire de la réduction des dépenses sociales un de leurs objectifs ? C'est la conclusion à laquelle arrivent des chercheurs hollandais dans une enquête sur les programmes « Work First » menée quatre ans après le lancement de ces programmes par la loi sur le WWB : « *Reducing the costs of benefit*

⁹³¹ Entretien n°22.

⁹³² Entretien n°21.

payments was therefore the main priority »⁹³³. Etudiant précisément six municipalités ayant mis en œuvre de tels dispositifs depuis la loi de 2004, les chercheurs en concluent que la réduction des coûts de l'assistance sociale était l'objectif suivi en priorité dans les programmes étudiés : « *the primary aim of Work First programmes in the six municipalities covered in this study is to reduce the costs of social assistance benefits* ». Pour diminuer le coût des allocations, il fallait diminuer le nombre de bénéficiaires de ces prestations :

Limiting the costs of social assistance (the costs of the number of benefits to be paid) was an important reason for many municipalities to introduce Work First. In that sense, the programme was mainly intended to reduce the number of new benefit claimants and increase the number of people moving off benefits and into work.

Le durcissement des conditions d'accès a eu pour effet de limiter le nombre d'allocations : d'après un représentant du bureau social de Rotterdam rencontré et cité par des chercheurs de l'OCDE, une explication détaillée des exigences d'activité aux bénéficiaires de l'assistance induit un retrait de la demande dans à peu près 10% des cas⁹³⁴. D'après le rapport au service central de l'emploi hollandais, la réduction des dépenses sociales était bien l'objectif poursuivi par les municipalités lorsqu'elles restreignaient les conditions d'accès à l'assistance et encourageaient le retour au travail :

Precisely what problem is Work First designed to resolve? There are various answers to this question. One reason for introducing Work First is to reduce the costs of benefit payments for municipalities. An alternative reason is to improve the chances of existing and potential benefit recipients of finding a job. These two reasons overlap to a certain extent. They are linked by the assumption that improving the labour market position of clients will reduce the demand for social assistance⁹³⁵.

Les programmes de Work First ont eu pour visée de limiter les dépenses sociales en diminuant le nombre de prestations distribuées. Toutefois, ces objectifs dépendaient-ils des mairies ou furent-ils le résultat de choix législatifs nationaux ? C'est bien l'adoption de la loi sur le WWB en 2004 qui a fixé cette orientation : « *when Work First has just been introduced, municipalities concentrate heavily on reducing the number of new benefit*

⁹³³ Bunt S., Grootsholte M., Kemper D.R., van der Werf C. « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands ». Rapport pour le Council for Work and Income, 2008, p.31.

⁹³⁴ Tergeist P., Grubb D. « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom ». OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n°42, décembre 2006, p.18.

⁹³⁵ *ibid*, p. 30.

claimants »⁹³⁶. Le système de financement initié par le WWB – déjà présenté plus haut – incitait en effet les municipalités à limiter le budget alloué au paiement des prestations : « *The new law gave municipalities a financial interest in reducing the number of claimants and keeping the costs of benefit payments to a minimum* »⁹³⁷. Nous avons déjà présenté le rapport du ministère social SZW, qui concédait que la loi sur le WWB avait pour objectif explicite de limiter les entrées dans l'assistance (« *limit influx into social assistance* ») et de favoriser les sorties (« *promote outflow from social assistance* »⁹³⁸). Le fait que les mairies décident de limiter le budget « allocation » en restreignant le nombre d'allocataires est directement imputable à la loi d'après les chercheurs du CWI : « *reducing the cost of benefit payments was an important motive for introducing Work First and this was due in large part to the financial incentive arising from the Work and Social Assistance Act* »⁹³⁹.

Diminuer le nombre de personnes indemnisées par le système d'assistance correspondait bien à une volonté étatique – le ministère social estimant que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales aux Pays-Bas* » et que cela posait un problème budgétaire : « *cela sapait la structure du financement* »⁹⁴⁰. Pour réduire les coûts de l'assistance, des objectifs quantitatifs de sortie du dispositif ont ainsi été fixés par le gouvernement hollandais : entre 2008 et 2011, a été demandé aux municipalités qu'elles prennent les « *mesures adéquates* » pour atteindre l'objectif de 75 000 bénéficiaires en moins ; le nombre de personnes dépendant de prestations d'assistance devrait être réduit à 227.000 personnes en 2011⁹⁴¹. En encourageant les mairies à moins distribuer de prestations, la loi sur le WWB aurait permis de limiter les coûts de l'assistance – ce que le gouvernement revendiquait comme un « succès » dans le PNR de 2008 :

The goals of the legislation have mainly been met due to the financial incentive. In May 2008, the number of households receiving social benefits before the age of 65 have dropped to 270,000. Compared to 2003, this represents a drop of nearly 20%. The national budget for the Income component (i.e. I-deel) remained sufficient, despite a decrease of over 14% between 2004 and 2007⁹⁴².

⁹³⁶ *idem.*

⁹³⁷ *ibid.*, p.10.

⁹³⁸ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.7.

⁹³⁹ Bunt S., Grootsholte M., Kemper D.R., van der Werf C. « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands ». *op. cit.*, p. 39

⁹⁴⁰ SZW. « The Work and Social Assistance Act (WWB) ». *op. cit.* p.6.

⁹⁴¹ PESMONITOR. Country Report : the Netherlands, UWV Werkbedrijf.

⁹⁴² *idem.*

Après avoir déjà considéré dans le PNR de 2006 que les « *premières expériences* » du WWB avaient été « *positives* » si l'on se référait au nombre décroissant des allocataires⁹⁴³, le gouvernement hollandais se félicitait deux ans plus tard d'avoir atteint l'équilibre budgétaire. Reprenant l'évaluation du WWB menée en 2007, le PNR 2008 soulignait la diminution de 20% du nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale entre 2003 et 2008 ; il ambitionnait, pour les cinq années à venir, de faire décroître d'encore 13% le budget destiné au paiement des allocations d'assistance (de 3,9 millions constatés en 2007 à une cible de 3,4 millions en 2011)⁹⁴⁴. Depuis la loi de 2004 et de manière réitérée depuis, le WWB a pour objectif de limiter les dépenses sociales et de réduire le nombre des allocataires de l'assistance – en particulier grâce à l'accélération du retour à l'emploi et au durcissement de l'accès aux prestations.

En France aussi, le coût de la protection sociale a été un enjeu au cœur de la réforme de l'assistance. Deux ans avant la nomination du Haut Commissaire et quatre ans avant la généralisation du RSA, le rapport rédigé en 2005 par Martin Hirsch insistait déjà sur les enjeux financiers de la réforme de l'assistance⁹⁴⁵, en déplorant le trop grand nombre d'allocataires du RMI⁹⁴⁶. C'est eu égard aux problématiques budgétaires que le Haut Commissaire déclarait que le RMI était un dispositif « *failli* »⁹⁴⁷ – de même que la Prime Pour l'Emploi (PPE)⁹⁴⁸. « *La prime pour l'emploi, bien que coûteuse (4,2 Mds d'€), ne répond efficacement à aucun de ses objectifs* » écrivait ainsi le Haut Commissaire⁹⁴⁹. D'après le haut Commissaire, il convenait de réformer un système d'assistance qui serait de plus en plus dispendieux sans être pour autant plus efficace – argument qu'il résumait dans une lettre adressée aux parlementaires en 2008 : « *Si on ne transforme pas le système, on dépense plus sans faire mieux* »⁹⁵⁰. Dans le Livre Vert de 2008, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives précisait les trois défis principaux auxquels il estimait être confronté :

⁹⁴³ Ministère des affaires économiques et ministère des affaires sociales des Pays-Bas. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 ». *op. cit.*, p.11.

⁹⁴⁴ Ministère des affaires économiques et ministères des affaires sociales des Pays-Bas. « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 ». *op. cit.*, p. 74.

⁹⁴⁵ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus ». *op. cit.*, p.110.

⁹⁴⁶ *ibid.*, p.17.

⁹⁴⁷ Hirsch M., Wargon E. « Le Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? ». *op. cit.*

⁹⁴⁸ Le Haut Commissariat souhaitait que le RSA remplace à la fois le RMI, l'API et la PPE. Finalement, la PPE a été maintenue en complément du RSA et seuls le RMI et l'API ont été supprimés.

⁹⁴⁹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.11.

⁹⁵⁰ Hirsch, M. « Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points. Lettre aux parlementaires ». [en ligne] 2008, p.6. Disponible en ligne sur : <<http://www.toutsurlersa.fr/files/50raisons.pdf>>

La réforme qui est proposée est une pierre importante dans l'évolution de notre Etat-providence. Elle répond à un défi commun à tous les systèmes de protection sociale européens arrivés à un stade de maturité, qui cherchent des solutions pour résoudre un « trilemme des Etats providence », c'est-à-dire la difficulté à concevoir des dispositifs qui concilient incitation à la reprise d'emploi, réduction de la pauvreté et soutenabilité financière⁹⁵¹.

Pour illustrer ce « trilemme », le Haut Commissaire présentait un schéma simple, faisant du problème financier un des trois enjeux majeurs des Etats-providence contemporains :

Figure 14: Le « trilemme des Etats providence » d'après le Haut Commissariat aux Solidarités Actives

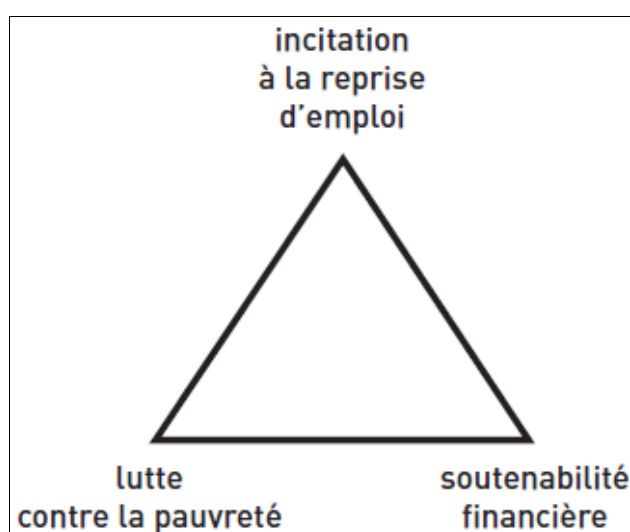


Schéma tiré de : Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008). « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». *op. cit.*, p.11.

Depuis le lancement de la réforme de l'assistance française, les enjeux budgétaires sont au cœur des argumentaires sur le RSA – ce schéma sur la « soutenabilité financière » étant repris tel quel dans les présentations Powerpoint du Haut Commissaire lui-même⁹⁵² et dans celles des membres de son cabinet⁹⁵³. Dans le Livre Vert, les exigences de rigueur budgétaires étaient rappelées à plusieurs reprises (p.54 : « *des objectifs de coût et de soutenabilité pour les finances publiques* » ; p.57 : « *garantir la soutenabilité pour les finances publiques* »), alors qu'était à nouveau mis en cause le nombre grandissant d'allocataires de l'assistance : « *Le nombre de personnes vivant du RMI a augmenté très*

⁹⁵¹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.11.

⁹⁵² Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi », Présentation Powerpoint, COE, Paris, 15 avril 2008, p.25.

⁹⁵³ Grass E., Dujol J.-B. « Du livre vert à la loi sur le RSA ». Présentation Powerpoint, COE, Paris, 24 avril 2008, p.11.

sensiblement » (p.3) ; « *Vingt ans après la création du RMI, compte tenu de l'accroissement régulier du nombre des personnes qui touchent cette prestation...* » (p.11). En incitant davantage à travailler, le Haut Commissariat pensait que le RSA favoriserait « *le retour à l'emploi de ses allocataires* »⁹⁵⁴ et permettrait de distribuer moins de prestations d'assistance : « *Le rSa peut contribuer à atteindre l'objectif de plein emploi en permettant à des personnes très éloignées de l'emploi de retourner vers l'activité* »⁹⁵⁵. Toutefois, contrairement au ministère social hollandais, le Haut Commissariat ne prenait pas d'engagement chiffré quant à la réduction du nombre d'allocataires de l'assistance.

En Espagne également, les réformes « actives » n'étaient pas indépendantes d'une réflexion sur les coûts de la protection sociale. Pour le député socialiste rencontré – ancien porte-parole à la Commission de Politique Sociale et de l'Emploi au Parlement – « *la plus grande partie des chômeurs touche une prestation. Mais je pense que c'est une mauvaise politique* »⁹⁵⁶. Eu égard aux coûts de la protection sociale, le député pensait qu'il fallait que les prestations « passives » soient moins nombreuses. Pour lui, l'activation de la protection sociale devait signifier la suppression d'une partie des allocations de remplacement :

Un autre problème qu'il y a en Espagne c'est le caractère protectionniste des allocations. En Espagne, comme vous le savez, il y a quatre millions de chômeurs. Et actuellement, je ne sais pas le chiffre exact, quel est le pourcentage de chômeurs qui reçoivent une allocation de remplacement, une prestation ou une aide... Mais vous pouvez trouver ce chiffre sur Internet : ça doit être autour de 80%. Et donc cela crée...

Cela crée quoi ?

Cela crée une discussion : jusqu'à quel point cet argent qui est destiné à indemniser le chômage, et bien... devrait arrêter de... arrêter d'être une politique *passive*, et qu'une partie plus importante de cette partie soit destinée à d'autres politiques – de formation, etc. C'est un débat très important⁹⁵⁷.

D'après cet ancien porte-parole à la Commission de Politique Sociale, la discussion sur les coûts de la protection sociale devait amener à une discussion sur le niveau et la quantité des prestations distribuées. Et lorsqu'on lui demandait « *quelle est votre position dans cette discussion ?* », il répondait : « *Je suis partisan de... de dédier davantage d'argent aux politiques actives. C'est-à-dire, d'enlever une partie des allocations. Que l'Etat ne soit pas aussi généreux en prestations* ». Le député précisait les raisons par la suite : « *Parce que*

⁹⁵⁴ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.12.

⁹⁵⁵ *ibid*, p.60.

⁹⁵⁶ Entretien n°36.

⁹⁵⁷ *idem*.

je pense qu'actuellement l'Etat est généreux, et que c'est contreproductif ». Les prestations devraient être réduites parce que trop coûteuses et trop généreuses, et le montant dédié devrait être ciblé vers d'autres types de mesures : les « *politiques actives* ».

A la Generalitat de Catalunya, les personnes rencontrées partageaient cette vision de « l'activation ». Ainsi, lorsqu'on demandait en entretien « *qu'entendez-vous par 'activation'* », tous les responsables administratifs à qui la question a été posée ont défini les « politiques actives » en négatif, en partant de ce qu'elles *ne sont pas* : « *les politiques actives ne sont pas des prestations* »⁹⁵⁸. Activer les politiques sociales et de l'emploi, c'est distribuer moins de « *mesures non conditionnelles de soutien financier aux personnes sans emploi* »⁹⁵⁹ et pousser à retourner au travail. Les pouvoirs publics devraient distribuer moins d'allocations et les « politiques actives » seraient des substituts nécessaires aux politiques de prestations. Quand on demandait à un sous-directeur général au service de l'emploi catalan de définir « l'activation », il répondait : « *Je crois qu'il est question d'un changement... d'un changement qui doit se produire, de 'conscientisation' quant à la nécessité de tous contribuer au bien-être général, de créer par l'action de travailler* »⁹⁶⁰. Pour le responsable de la Coordination des Projets Stratégiques pour l'Economie Catalane : « *les gens pensent que l'Etat est la mère de tous : nous pensons qu'on a l'obligation de nous protéger, mais nous ne pensons pas que, nous comme individus, nous devons faire aucun effort spécial pour solutionner nos problèmes. [...] L'Etat protecteur, je pense qu'ici ça fonctionne beaucoup* »⁹⁶¹. Les personnes se reporteraient trop sur l'Etat-providence, et le « *le problème* », pour l'ancien Directeur Général du Travail à la Generalitat de Catalunya, « *c'est que les ressources publiques ne sont pas illimitées* »⁹⁶².

Au sein du cabinet du ministre catalan des affaires sociales, on pouvait prendre la mesure de cette préoccupation à l'égard des coûts de la protection sociale. Mettant en cause le comportement supposé maximisateur des bénéficiaires de l'aide sociale (« *que l'Etat me donne, que l'Etat me donne, que l'Etat me donne !* »⁹⁶³), le chef de cabinet dénonçait les effets pervers de la protection sociale :

Il y a des gens qui disent : « non, regarde, comme j'ai droit à deux ans de chômage, le travail ne me va pas... ». Non, ça ne peut pas se passer comme ça. Je sais bien que tu as droit à deux ans de chômage, mais ça ne peut pas se passer comme ça ! Pas ainsi : « regarde, je laisse le travail parce qu'il ne me plaît pas, et comme j'ai

⁹⁵⁸ Question de la définition posée lors des entretiens n°38, 39, 40, 41, 42, 43 et 45.

⁹⁵⁹ Entretien n°38

⁹⁶⁰ Entretien n°41.

⁹⁶¹ Entretien n°42.

⁹⁶² Entretien n°37.

⁹⁶³ Entretien n°44.

droit à deux ans de chômage, je trouverai quelque chose... » A moi, ça ne me viendrait pas en tête de quitter un emploi sans en avoir un autre ! Même si j'ai droit à deux ans de chômage ! Donc voilà, ça c'est la mentalité. Pas de tout le monde, bien sûr, mais il y a des gens qui se disent : « comme nous sommes dans un pays développé, avec un Etat-providence développé, et tout ça : je sais qu'ils ne vont pas me laisser tomber ». Et c'est un problème⁹⁶⁴.

Après avoir mis en cause le comportement des allocataires de l'assistance, le chef de cabinet s'inquiétait des coûts pour la protection sociale : « *L'Etat-providence est un filet de sécurité pour que tu ne tombes pas plus bas. Mais tu ne peux pas vivre en permanence accroché à ce filet !* ». Il faudrait accroître le nombre de personnes qui retournent au travail afin de diminuer la quantité de prestations versées et financées par la Generalitat. Le chef de cabinet prenait l'exemple du travail des femmes, et défendait la hausse des taux d'activité avec des arguments budgétaires:

Le travail des femmes. Ce n'est pas seulement un droit des femmes – ça l'est aussi, ça l'est aussi. Mais ce n'est pas seulement un droit des femmes. C'est qu'au niveau d'un pays c'est insoutenable si elles ne travaillent pas : parce que si les revenus de la famille restent bas, alors ils ont droit à des prestations sociales !⁹⁶⁵

Lorsqu'on demandait de préciser la raison pour laquelle « les femmes devraient travailler », le chef de cabinet expliquait qu'« *elles devraient travailler pour augmenter le revenu de la famille, et pour arrêter de recevoir des prestations !* »⁹⁶⁶.

Concernant en particulier la Renta Mínima de Inserción, la réforme de 2006 s'inscrivait dans cette volonté de limiter le nombre d'allocataires et de renforcer le retour vers l'emploi. D'après le décret 339/2006 du 5 septembre 2006, l'objectif premier de la réforme était de « *stimuler l'insertion dans le travail* »⁹⁶⁷. C'est que, pour le responsable des programmes d'insertion à la Generalitat, beaucoup de personnes touchaient l'assistance en Catalogne, et qu'il fallait « *vérifier l'efficacité des itinéraires de retour à l'emploi* ». Comme le confirmait le responsable des programmes d'insertion à la Generalitat, en 2006 la révision de la Renta Mínima de Inserción avait pour objet de « *donner la priorité à l'insertion dans le travail* »⁹⁶⁸, notamment par l'octroi d'une prestation complémentaire en cas de retour au travail. Dans l'entretien, le chef de cabinet au ministère catalan des affaires sociales défendait cette disposition créée en 2006 : comme l'ensemble des dispositifs visant à faire travailler les

⁹⁶⁴ Entretien n°44.

⁹⁶⁵ *idem*.

⁹⁶⁶ *idem*.

⁹⁶⁷ Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

⁹⁶⁸ Entretien n°45.

allocataires de l'aide sociale, cette mesure serait bénéfique financièrement à long terme. Même si les dispositifs tels que l'« Ayuda complementaria de inserción laboral » coûtent plus cher dans l'immédiat (parce qu'il faut distribuer instantanément un revenu aux allocataires qui retournent vers l'emploi), l'investissement social serait récupéré par les finances publiques par plusieurs biais :

Cet argent, la collectivité le récupère. Elle le récupère et ça lui permet de diminuer d'autres types de dépenses. C'est-à-dire que la dépense nette de chaque allocataire se réduit beaucoup. Elle se réduit beaucoup, et tu as une population active ! [...] C'est-à-dire que ce n'est pas seulement qu'il produit : c'est qu'il est en train de produire, qu'il est plus heureux, qu'il te paie des impôts, et qu'il ne te coûte pas la moitié en services sociaux... C'est parfait !⁹⁶⁹

Des motivations financières auraient donc guidé les réformes sociales catalanes. Pourtant, c'est surtout après 2008 – donc deux années après le décret sur la RMI – que la situation économique a empiré en Espagne et que les problèmes budgétaires sont devenus cruciaux pour la Generalitat. On peut difficilement concevoir que l'« Ayuda » de 2006 était une réponse à un problème financier. L'enjeu budgétaire était important, l'« Ayuda » était peut-être conçue comme un moyen de limiter le nombre d'allocataires et les dépenses sociales à long terme, mais l'enjeu budgétaire n'était pas aussi central qu'actuellement. En effet, c'est surtout après 2008 que le nombre d'allocataires de la Renta Mínima de Inserción est devenu un problème budgétaire majeur⁹⁷⁰ – ce que nous confirme le responsable des services d'insertion à la Generalitat de Catalunya :

La crise économique fait que les finances ne sont plus ce qu'elles étaient, et qu'il y a des coupes budgétaires, etc. Oui, c'est compliqué. Et nous sommes passés de 11 000 bénéficiaires – c'est ce que nous avons plus ou moins en moyenne annuelle – à 32 000 familles. Le saut est grand, et seulement en deux ans ! L'impact est sérieux. Aussi, en ce que ça veut dire d'augmentation du coût budgétaire de la Renta Mínima. C'est à dire que si nous payions, à peu près, 84 millions d'euros, et bien aujourd'hui nous sommes à 200 millions. Plus de 200. Et on terminera l'année à 230 ou quelque chose comme ça⁹⁷¹.

Si la réforme de 2006 a été partiellement envisagée sous un angle budgétaire, c'est la réforme 2011 de l'assistance qui a été guidée le plus manifestement par des impératifs de

⁹⁶⁹ Entretien n°44.

⁹⁷⁰ Le nombre d'allocataires de la RMI catalane, stabilisé autour de 11 000 entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, a dépassé pour la première fois les 15 000 bénéficiaires en 2008, pour ensuite doubler en deux ans (30 000 bénéficiaires en 2010) : Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família. « El estado de los servicios sociales en Catalunya », 2010 ; Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. « Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació ». 2010 ; Toledano L., Codina T., Barba R. « Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción ». *Dossiers del Tercer Sector*, n°12, 2011.

⁹⁷¹ Entretien n°45.

finances publiques. Dès le mois de mars 2011, le responsable des services d'insertion dans le travail de la Generalitat de Catalunya pensait que la hausse du coût de la Renta Mínima allait nécessairement conduire les pouvoirs publics locaux à adopter une série de mesures de restrictions : « *200 millions d'euros. Seulement en allocations de Renta Mínima, oui, oui. Evidemment, ça laisse présager une série de changements, c'est clair...* »⁹⁷². A l'été 2011, le gouvernement catalan adoptait une réforme de la RMI qui limitait la perception maximale de l'aide à un maximum de cinq ans par personne, et qui demandait à chaque allocataire de venir retirer directement le montant de ses allocations aux guichets du service social⁹⁷³. Le préambule du décret mettait alors en cause les « *désajustements du marché du travail et du système de protection sociale* » ainsi que « *la hausse du nombre d'allocataires* »⁹⁷⁴. Ce décret, adopté en urgence à l'été 2011, était annoncé en même temps qu'une loi de finances de rigueur budgétaire, et a été assumé clairement comme un moyen de faire des économies : « *établir des mesures qui permettent de contenir le fort rythme de croissance des prestations et adapter les ressources à la réalité actuelle* »⁹⁷⁵. Le président de la Generalitat Artur Mas reconnaissait ainsi qu'« *il y a une explication très claire* » à la réforme 2011 de la Renta Mínima de Inserción : « *il y a moins d'argent. [...] Il faut préserver les ressources actuelles pour que l'on dépense bien et surtout que l'argent dépensé soit destiné aux personnes qui le nécessitent réellement* »⁹⁷⁶. D'après le quotidien national *El País*, un tiers des bénéficiaires de la Renta Mínima de Inserción catalane se trouverait exclu des nouveaux critères fixés par la Generalitat depuis le décret de 2011⁹⁷⁷. En souhaitant limiter les « *abus* » et « *dépenser moins et mieux* » en matière sociale⁹⁷⁸, le gouvernement catalan a adopté un décret dont l'objectif explicite était de faire des économies : faire face à la multiplication par trois du coût et du nombre de bénéficiaires de la Renta Mínima de Inserción.

⁹⁷² *idem*.

⁹⁷³ Décret du 30 Août 2011 : Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

⁹⁷⁴ Decreto 384/2011, de 30 de agosto, *op.cit*.

⁹⁷⁵ Sources du gouvernement catalan citées dans : Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». *El País*, Barcelona, 25.08.2011.

⁹⁷⁶ EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». Barcelona, 15.08.2011.

⁹⁷⁷ Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». *El País*, Barcelona, 25.08.2011.

⁹⁷⁸ EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». *op. cit*.

1.2. Nuancer les motivations budgétaires : au-delà du « retranchement » de l'Etat

Les questions d'ordre budgétaire sont importantes pour comprendre le contexte des réformes « actives ». Les problèmes des politiques sociales – et les manières de concevoir ces problèmes et ces réformes – sont liés à la fois à l'inquiétude concernant le coût brut des dépenses sociales, mais aussi au sujet de l'efficacité de ces dépenses : les prestations sociales non conditionnelles coûteraient cher à la collectivité et elles risqueraient d'être « *contreproductives* »⁹⁷⁹ en encourageant les bénéficiaires à différer leur retour sur le marché du travail. Les politiques actives, en dirigeant plus les allocataires vers l'emploi, pourraient être conçues comme un moyen de rétablir les comptes publics, en limitant le nombre de prestations versées et en faisant travailler davantage de personnes. Les politiques actives visant à faire reprendre un travail et donc à faire baisser le nombre d'allocataires *in fine*, on peut considérer que ce sont des politiques d'investissement qui rapporteront à l'Etat social plus de rentrées fiscales et lui coûteront moins de prestations à long terme. Toutefois, à court terme, les politiques actives coûtent plus aux Etats sociaux que les politiques passives seules. En France, par exemple, le RSA devait coûter 1,5 milliard de plus que le RMI⁹⁸⁰. Ce montant est net, c'est à dire qu'il intègre à la fois les dépenses supplémentaires mais aussi les économies générées par la réforme – suppression du RMI et de l'API. Quel que soit le « scénario », la « pente » et le taux de remplacement finalement choisis, toutes les estimations de chiffrage faites dans le projet de RSA prévoyaient un solde négatif pour les finances publiques⁹⁸¹. Le milliard et demi supplémentaire a d'ailleurs dû être financé par une nouvelle contribution de 1,1% portant sur les livrets d'épargne⁹⁸². En Catalogne, la « Ayuda complementaria de inserción laboral » ne s'est pas substituée à une politique publique ancienne mais a été un dispositif supplémentaire impliquant, ici aussi, un surcoût net pour les pouvoirs publics. Avant le décret de 2006, la Generalitat finançait la Renta Mínima de Inserción ; en 2006, la Generalitat met en place une allocation complémentaire de 144 euros pour les allocataires qui retourneraient au travail, tout en continuant d'assumer la même

⁹⁷⁹ Entretien n°36.

⁹⁸⁰ Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.

⁹⁸¹ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Avril 2005, p.115-116.

⁹⁸² Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion », publiée au Journal Officiel n°0281 du 3 décembre 2008, article 3.

prestation d'assistance de 410 euros⁹⁸³ pour les personnes pauvres sans emploi. Même aux Pays-Bas – où pourtant le WWB avait pour objectif explicitement formulé de diminuer les coûts de l'assistance – la contraction des dépenses en prestations a été compensée par l'investissement soutenu dans les programmes de réinsertion : alors que le nombre d'allocataires décroissait de 20% entre 2003 et 2008⁹⁸⁴ – impliquant une baisse mécanique des budgets de prestations⁹⁸⁵ – le gouvernement prévoyait de dépenser toujours autant dans les programmes de réinsertion (« work portion »), à savoir 1,6 milliard par an entre 2005 et 2009⁹⁸⁶.

On ne peut donc pas analyser l'activation comme une politique visant seulement à la limitation des coûts (« *cost containment* ») ou au retrait (« *retrenchment* »)⁹⁸⁷ de l'Etat-providence : les Etats sociaux, même s'ils tentent de mener les allocataires hors de l'assistance et entendent distribuer moins d'allocations d'assistance, dépensent beaucoup pour cela. Dans les trois pays étudiés, le maintien du minimum social à un faible niveau est compensé par des dépenses nouvelles à destination de personnes qui travaillent et qui n'auraient pas eu droit à des allocations dans l'ancien système. On peut résumer ce paradoxe par une formule : faire sortir de l'assistance coûte cher, et cela coûte cher pour longtemps.

L'hypothèse du *projet d'équilibrage budgétaire à long terme* – hypothèse selon laquelle les politiques actives signifieraient une hausse temporaire de l'investissement public dans l'espoir de voir décroître les dépenses sociales à plus long terme – n'est pas non plus une hypothèse très convaincante. Dans le cas français par exemple, la loi de 2008 prévoyait que les personnes sortant du RSA « socle » pour retourner vers l'emploi auraient désormais droit à un complément salarial (le RSA « chapeau ») sans aucune limite dans le temps : on peut percevoir le RSA « chapeau » en complément d'un faible salaire durant toute sa vie. Puisque le montant du RSA « chapeau » est dégressif et que les hausses de salaires sont compensées par la perte d'une partie de l'allocation, les travailleurs ont intérêt à se reposer durablement sur le RSA comme source complémentaire de revenus, tant que les salaires n'auront pas de chance raisonnable d'être fortement augmentés. On peut même se demander si cette réforme n'est pas un risque financier pour l'Etat social à longue échéance, tous les travailleurs pouvant

⁹⁸³ En 2009.

⁹⁸⁴ Ministère des affaires économiques et ministère des affaires sociales des Pays-Bas. « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 ». *op. cit.*, p.74.

⁹⁸⁵ De 4,6 à 3,8 milliards d'euros de budget national de prestations d'assistance entre 2005 et 2009. Source : Ministère des affaires économiques et ministères des affaires sociales des Pays-Bas. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », 2006, p.55.

⁹⁸⁶ *idem*.

⁹⁸⁷ Pierson, P. (dir.). *The New Politics of the Welfare State*. *op. cit.*

postuler à l'aide sociale dès qu'ils toucheront moins de 1,04 SMIC... Sans développer plus avant cet argumentaire, on voit bien que l'hypothèse d'un retrait financier de l'Etat est peu convaincante : certes l'Etat est plus strict et moins généreux avec les personnes pauvres sans emploi, mais il dépense davantage en faveur des personnes qui retournent sur le marché du travail.

L'activation, c'est certes un Etat social qui dépense moins en allocations « de base », mais un Etat qui dépense beaucoup plus pour faire travailler. Pour comprendre ce paradoxe, il est nécessaire de dépasser le seul critère budgétaire et d'élargir l'analyse à des objectifs pluriels : si l'activation c'est la réorientation des dépenses sociales vers de nouvelles cibles, alors il faut étudier ce vers quoi les dépenses s'orientent, et quels en sont les objectifs. Nous allons voir que derrière l'encouragement au retour au travail et la fluidification des relations entre agents économiques, l'activation poursuit un ensemble d'objectifs d'ordre économique – liés à la production et à l'échange de biens et de services sur le marché.

2. Les biens et les services : objectifs économiques de l'activation

Les réformes actives ne peuvent pas être réduites à des politiques de limitation des coûts de la protection sociale – que l'on envisage le coût immédiat des réformes étudiées, ou le coût à long terme. Evidemment, les problématiques d'ordre budgétaire sont centrales dans les réformes, que ce soit pour justifier la révision de dispositifs (« coûteux » et « inefficaces »⁹⁸⁸), pour estimer le coût des politiques publiques et décider des paramètres techniques et financiers des mesures publiques. La préoccupation pour l'efficacité des dépenses est redondante – et avec elle l'ambition de toujours « faire mieux »⁹⁸⁹ avec les fonds publics, de « dépenser mieux »⁹⁹⁰ en matière sociale. Mais ce qui est le plus intéressant dans les stratégies d'activation, c'est qu'elles ne se contentent pas d'envisager les rapports entre la protection sociale et la production économique dans une relation négative – le coût de la première pénalisant les performances du second –, mais qu'elles ambitionnent justement de

⁹⁸⁸ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.11.

⁹⁸⁹ Hirsch, M. « Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points ». *op. cit.*, p.6.

⁹⁹⁰ EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». Barcelona, 15.08.2011.

réconcilier les deux secteurs : les réformes actives ont pour objectif d'être favorables à l'économie. Les objectifs économiques sont de deux types : ceux qui relèvent du plein emploi des ressources productives, et ceux qui sont des services fournis au marché.

2.1. Le travail comme facteur de production : exploiter davantage les ressources disponibles

L'objectif premier des politiques d'activation est de faire travailler. Plus précisément : faire travailler plus, et le plus de personnes possible. C'est ce que dit clairement le ministère des affaires sociales hollandais quant aux objectifs de la réforme 2004 de l'assistance : « to guide as many people as possible to employment »⁹⁹¹. Les allocataires doivent répondre positivement aux offres d'emploi qui leur sont faites : « If you receive social assistance benefits you have to apply for all kinds of normal work »⁹⁹². Le concept d'« emploi normal » date de 2004 ; il permet de considérer tous les types de travaux comme réalisables et devant être pourvus au plus vite. Les allocataires de l'assistance ne peuvent pas refuser les offres « normales » qui leur sont faites, même si elles ne correspondent ni à leurs besoins ni à leur formation : « If you receive social assistance benefits you have to apply for all kinds of normal work. You should also apply for jobs that don't directly fit your training and experience »⁹⁹³. Aux services sociaux d'Utrecht, le responsable de l'emploi aux services sociaux d'Utrecht confirme que le WWB a fait du retour au travail des allocataires l'objectif prioritaire du dispositif d'assistance : « The aim is to work? / Yeah. Yeah. Because then you don't need us anymore. Yeah. [rires] Yeah »⁹⁹⁴.

L'objectif du travail est confirmé par le responsable des contrats de réinsertion : « We have to get people back to work »⁹⁹⁵. Le retour au travail doit être le plus rapide possible : lorsqu'on le relance sur cette thématique (« To get people back to work, it's the main objective ? »), le responsable des contrats d'insertion aux services sociaux de la mairie

⁹⁹¹ SZW. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.8.

⁹⁹² SZW. « WWB : Questions and Answers ». Page du SZW consacrée au WWB [en ligne]. Disponible sur le site Internet du ministère hollandais des affaires sociales, à la page suivante :

<english.szw.nl/index.cfm?hoofdmenu_item_id=14632&rubriek_id=391971&menu_item_id=14639>

⁹⁹³ *idem*.

⁹⁹⁴ Entretien n°26.

⁹⁹⁵ Entretien n°27.

d'Utrecht atteste immédiatement : « *Yes. Always the shortest route to work* »⁹⁹⁶. Du côté du ministère, cet objectif est confirmé par le responsable de la division « Work » au SZW : « *helping people finding as quick as possible a job* »⁹⁹⁷. Au service local de l'emploi, on applique également cet objectif du retour prioritaire vers l'emploi : pour amener « *les gens le plus rapidement possible vers le travail* » – selon le responsable de l'offre de postes de travail à l'UWV⁹⁹⁸ – les conseillers demandent aux allocataires de « *reprendre un emploi aussi vite que possible* »⁹⁹⁹. Les entretiens concordent : le retour au travail *le plus rapide* est l'objectif du WWB ; à partir du moment où vous êtes en mesure de réaliser une activité salariée, cet objectif est le même pour tous : « *So that's the aim. And for everybody: if you can work, the shortest route is the best* »¹⁰⁰⁰.

En France, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives a lui aussi souhaité faire du retour au travail la norme pour tous les allocataires de l'assistance. Dès son 1^{er} article, la loi sur le RSA se fixe pour objectif d'« *encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle* »¹⁰⁰¹. Dès lors, la loi demande aux Conseils Généraux de diriger chaque allocataire, « *de façon prioritaire* », vers le marché de l'emploi. Pour établir si l'allocataire est « *immédiatement disponible* » pour occuper un emploi, la loi sur le RSA fait référence au droit commun de l'assurance chômage¹⁰⁰² ; s'il est jugé disponible, l'allocataire est adressé à Pôle Emploi ou à un autre organisme de placement et doit se conformer aux obligations d'un « *simili chômeur indemnisé* »¹⁰⁰³. Cette inscription de tous les allocataires au Service Public de l'Emploi (SPE) correspond à une volonté du Haut Commissariat – Martin Hirsch militant pour « *une orientation sauf exception vers le SPE* »¹⁰⁰⁴, et pour que « *les droits et les devoirs des allocataires du RSA chômeurs [soient] ceux d'un demandeur d'emploi* »¹⁰⁰⁵.

L'objectif du travail n'est pas une nouveauté pour le Haut Commissaire, et il était central dès le rapport de 2005. Ce rapport est significatif dans la mesure où, à l'origine, son

⁹⁹⁶ *idem.*

⁹⁹⁷ Entretien n°18.

⁹⁹⁸ Entretien n°22.

⁹⁹⁹ Entretien n°17.

¹⁰⁰⁰ Entretien n°27.

¹⁰⁰¹ Loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 1^{er}.

¹⁰⁰² Code du travail, art. R. 5411-9 : « Est considéré comme immédiatement disponible pour occuper un emploi la personne qui n'exerce aucune activité professionnelle, qui ne suit aucune action de formation professionnelle et dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi ».

¹⁰⁰³ Morvan, P. « La loi généralisant le RSA », *op. cit.*

¹⁰⁰⁴ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi », Présentation Powerpoint, COE, Paris, 15 avril 2008, p.35.

¹⁰⁰⁵ *idem.*, p. 36.

enjeu était de « *combattre la pauvreté des enfants* »¹⁰⁰⁶ : c'est le Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille qui avait missionné en décembre 2004 Martin Hirsch pour rédiger une étude sur le thème « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Au final, le rapport préconise la création du RSA et ne parle que d'emploi et de retour au travail des allocataires de l'assistance : l'expression « *retour à l'emploi* »¹⁰⁰⁷ est rappelée 9 fois, et le mot « *travail* » est repris à 156 reprises ! On pourrait penser qu'il y a une incohérence à traiter principalement du retour à l'emploi dans un rapport sur la pauvreté des enfants ; toutefois, cette étrangeté n'est qu'apparente, dans la mesure où la pauvreté des enfants est liée à celle de leurs parents, et où la reprise d'un emploi est pensée comme le moyen unique de sortir de la pauvreté. Les membres du Haut Commissariat l'ont confirmé lors des entretiens : le RSA a renforcé le travail comme moyen privilégié de sortir de la pauvreté¹⁰⁰⁸.

Pour le Haut Commissaire, le retour au travail était un objectif d'ordre autant économique que social : le RSA devait « *contribuer à la croissance du taux d'emploi* » dans l'Economie française¹⁰⁰⁹. Ainsi Martin Hirsch dénonçait-il en 2008 ce qu'il appelait « *un implicite du modèle actuel : le choix de laisser en dehors du marché du travail et de la production de richesse près d'un million de salariés* »¹⁰¹⁰. Face à cet « *implicite* » des politiques d'assistance, le Haut Commissaire proposait un « *renversement de stratégie* » : faire de l'orientation des allocataires de minima sociaux vers le travail « *un élément essentiel de la cohésion sociale en même temps que de la préservation à long terme de la compétitivité de notre économie* »¹⁰¹¹. En souhaitant améliorer l'allocation des ressources productives, le RSA s'est vu assigné des objectifs d'ordre économique : faire travailler le plus de personnes possible – allocataires de minima sociaux inclus – afin d'accroître la « *production de richesse* » et de préserver « *la compétitivité de notre économie* ».

En 2006, la Catalogne a modifié les objectifs assignés à sa « Renta Mínima de Inserción ». Le premier décret de 1990, qui lançait la RMI catalane, indiquait que le revenu minimum était destiné aux « *familles et aux personnes qui se trouvent dans une situation de pauvreté ou de marginalisation* »¹⁰¹². Les objectifs du travail et de l'insertion sociale étaient déjà présentés dans le décret, et les bénéficiaires du programme devaient déjà signer un

¹⁰⁰⁶ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus ». *op. cit.*, p. 1.

¹⁰⁰⁷ Occurrences recherchées par NVivo : « *retour à l'emploi* » et « *retour au travail* ».

¹⁰⁰⁸ Entretiens n°1 et 2.

¹⁰⁰⁹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.24.

¹⁰¹⁰ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». *op. cit.*, p.18.

¹⁰¹¹ *ibid.*, p.19.

¹⁰¹² Decreto 144/1990, de 28 de maig, estableció el Programa interdepartamental de la Renta mínima d'inserció (PIRMI), Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

« convenio de inserción » ; toutefois, cet accord ne mentionnait pas obligatoirement un objectif d'emploi et l'insertion sociale pouvait être suffisante : « *reinserción social et/ou dans le travail* »¹⁰¹³. La conjonction « ou » soulignait l'alternative, la possibilité alors laissée à l'allocataire et à l'employé du service social de rédiger un « accord » qui ne fasse pas mention d'un objectif de travail à terme. Cette polysémie des objectifs était reprise dans la loi catalane de 1997¹⁰¹⁴ : si le travail était *un des objectifs* de la Renta, celui-ci n'était pas le seul et il n'était pas le premier. Dans la liste des offres de prestations que la loi de 1997 assignait aux services sociaux de la Generalitat, les actions liées au travail n'étaient d'ailleurs pas mentionnées en priorité : les principales offres de services devaient être les « *prestacions d'urgence* », « *l'aide à l'intégration sociale* » et le « *soutien pour la participation civique* ». Certes le retour au travail était déjà un objectif, mais il n'a pas toujours été suivi avec rigueur : « *L'insertion dans le travail, bon, en fonction des époques, on y a plus ou moins insisté...* »¹⁰¹⁵.

A partir du décret de 2006, la priorité est clairement mise sur le travail : au mois d'octobre, le décret de la Generalitat entend « *améliorer l'adaptation à la flexibilité du travail* » et favoriser « *la stimulation de l'insertion dans le travail* » des allocataires de la RMI¹⁰¹⁶. Le problème aurait été que la Renta « *n'incitait pas assez les allocataires à travailler. Donc, nous voulions éviter ça. Eviter que les personnes qui perçoivent la Renta Mínima deviennent chroniques, et que ça soit un salaire social. Pour éviter ça, et bien nous avons développé les compléments au travail* »¹⁰¹⁷. La finalité de cette « aide complémentaire » était explicite dans le texte officiel : « *l'objet de ce décret est la création de nouvelles aides complémentaires à la RMI lorsque les destinataires de la RMI s'insèrent dans le travail* »¹⁰¹⁸. Le responsable des programmes d'insertion à la Generalitat atteste que l'objectif de la réforme de 2006 était de « *privilégier l'insertion dans le travail* »¹⁰¹⁹ – ce que le chef de Section du développement de l'emploi à la Generalitat confirme : « *l'insertion dans l'emploi était l'objectif final* »¹⁰²⁰. C'est pour que la RMI ne se convertisse pas en « *salaire social* » et pour renforcer l'objectif du travail qu'a été adopté le décret de 2006 : « *les gens doivent*

¹⁰¹³ « El convenio de inserción o reinserción social y/o laboral que se acuerde en cada caso ».

¹⁰¹⁴ « La finalidad de la renta mínima de inserción es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral ».

¹⁰¹⁵ Entretien n°45.

¹⁰¹⁶ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

¹⁰¹⁷ Entretien n°45.

¹⁰¹⁸ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006. *op. cit.*

¹⁰¹⁹ Entretien n°45.

¹⁰²⁰ Entretien n°38.

travailler ! » insiste le chef de cabinet au ministère catalan des affaires sociales¹⁰²¹. En 2011, le tournant pris quatre ans plus tôt a été à nouveau réaffirmé : en insistant sur le devoir d'« *insertion dans le travail des allocataires* », le décret d'Août 2011 a durci les obligations d'accès à la prestation et en a limité la perception dans le temps. Le responsable des programmes d'insertion dans le travail à la Generalitat va dans notre sens en disant que « *ce nouveau document insiste encore sur l'insertion dans le travail* »¹⁰²². D'après le porte-parole du gouvernement catalan, cette nouvelle révision de la RMI avait pour objectif « *d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires* »¹⁰²³.

Faire reprendre un emploi au plus vite, faire travailler le plus de personnes possible – y compris les allocataires de minima sociaux – et faire travailler davantage : ces objectifs sont manifestes et partagés dans les trois réformes d'activation étudiées. Il s'agit d'un changement important dans les traditions sociales des trois pays. En Hollande, dans les années 1980 et 1990, la particularité du « modèle Polder » était au contraire de maintenir des catégories de personnes (jeunes, femmes, personnes âgées, invalides) hors du marché du travail afin de garantir un taux de chômage faible¹⁰²⁴. En France, l'« *approche de l'insertion* » au cœur du système du RMI insistait sur le « *droit à l'intégration sociale* » des personnes pauvres, c'est-à-dire la possibilité d'une insertion sociale en dehors du cadre marchand et salarié¹⁰²⁵. Inspirée du RMI français, la RMI catalane envisageait elle aussi les deux possibilités (parcours social *et/ou* d'insertion dans le travail), le retour à l'emploi n'étant pas la norme pour tous les allocataires¹⁰²⁶.

Avec les réformes actives, le travail devient la priorité. Le fait d'accroître les taux de retour à l'emploi est perçu comme bénéfique pour les personnes elles-mêmes comme pour l'économie en général : injectée dans le marché du travail, cette source nouvelle de main d'œuvre pourra être utilisée comme une ressource économique, être mobilisée en tant que

¹⁰²¹ Entretien n°44.

¹⁰²² Entretien n°45. Les objectifs des réformes sociales catalanes convergent alors avec des objectifs madrilènes – le gouvernement central souhaitant lui aussi que les Communautés accélèrent « *l'intégration dans le travail des personnes en situation d'exclusion sociale* » : Gouvernement espagnol. « Programa Nacional de Reformas de España ». 2008, p.75.

¹⁰²³ Informations retranscrites par : Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». *op. cit.*

¹⁰²⁴ De Beer P., Luttikhuijzen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? » *op. cit.*

¹⁰²⁵ Morel, S. « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare ». in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 219-234.

¹⁰²⁶ Ballart X., Riba C., Blasco J. « The effectiveness of minimum income protection in Catalonia: The role of individual and institutional factors ». Rapport au gouvernement catalan, mars 2010, p.6. Information confirmée lors de l'entretien n°45.

facteur productif et participer ainsi à « *la production de richesse* »¹⁰²⁷. Parce que la production de biens et de services exige l'association de deux facteurs de production (le capital et le travail¹⁰²⁸), les politiques sociales « actives » fournissent au marché davantage de ressources pour produire en dirigeant les allocataires de minima sociaux vers le marché de l'emploi. Ce faisant, elles limitent la pénurie de main d'œuvre dans les secteurs déficitaires – notamment les secteurs économiques qui nécessitent des travailleurs peu qualifiés, tels le nettoyage urbain, les services à la personne, la restauration. Elles participent également à la baisse du coût du travail : plus un bien est présent sur le marché, plus son coût baisse ; plus il y a de travailleurs sur le marché de l'emploi, plus le salaire d'équilibre entre offre et demande va être tiré vers le bas. L'« activation » des minima sociaux permet ainsi une meilleure allocation des facteurs de production, en mettant à la disposition des entreprises une force de travail plus nombreuse et plus économique.

2.2. Flexibilisation et baisse du coût salarial : quand l'Etat rend des services au marché

Le retour au travail est l'objectif économique le plus évident des réformes d'activation. L'accroissement du nombre des offreurs sur le marché de l'emploi (les allocataires de minima sociaux qui « offrent » leur force de travail, dans le langage économique) favorise la hausse de la production et exerce une pression à la baisse sur les coûts salariaux. Toutefois, apporter plus de main d'œuvre au marché n'est pas le seul objectif économique des politiques « actives », et l'objectif final qu'est le soutien à la création de richesses va passer par plusieurs sous-objectifs complémentaires.

¹⁰²⁷ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». *op. cit.*, p.18.

¹⁰²⁸ Généreux, J. *Economie Politique*. Paris : Hachette Supérieur, 2000 ; Cahuc P, Zylberberg A. *Economie du travail, la formation des salaires et les déterminants du chômage*. Paris : De Boeck, 1996. Pour un retour au texte classique sur les facteurs de production, se reporter à : Marx, K. « Livre troisième : Le procès d'ensemble de la production capitaliste ». in *Le Capital. Critique de l'économie politique*. (1^{er} éd : 1867). Paris : V. Giard et E. Brière, 1902.

2.2.1. Rapprocher offre et demande : contre le chômage « frictionnel »

Concernant le fonctionnement du marché du travail, les politiques actives font en sorte d'améliorer la rencontre entre offre et demande de travail en réduisant le chômage frictionnel. Elles appliquent ainsi les conseils de l'économiste néolibéral Milton Friedman – qui distingue trois types de chômage en fonction des différentes imperfections potentielles du marché du travail : le chômage conjoncturel, le chômage frictionnel et le chômage structurel¹⁰²⁹. Le *chômage frictionnel* est lié à une latence temporaire de la rencontre entre offre et demande de travail : les destructions et créations d'emplois étant quotidiennes, il existe une période d'attente entre le moment où l'entreprise rend public son besoin de main-d'œuvre et le moment de l'embauche d'un travailleur. Les besoins des entreprises ne correspondent pas nécessairement à l'offre proposée sur le marché : un temps de formation est parfois nécessaire pour que la main-d'œuvre puisse convenir au poste à pourvoir¹⁰³⁰. En faisant en sorte d'accélérer la rencontre entre l'offre de main d'œuvre et les demandes des entreprises, les politiques actives font en sorte de limiter ce chômage frictionnel : c'est l'objectif d'accélération du retour à l'emploi déjà présenté plus haut. Les programmes de « réintégration » et de formation servent à ça : que l'offre de main d'œuvre s'adapte au mieux et au plus vite aux besoins du marché. C'est ce que nous dit le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi hollandais lorsqu'il présente l'action des services sociaux municipaux :

Ils s'occupent des allocations, et ils s'occupent aussi d'aider les allocataires à prendre un travail aussi vite que possible. Et si nécessaire ils font de la formation, des services de réinsertion, ou quoi que ce soit pour que les personnes puissent s'adapter à un emploi aussi vite que possible¹⁰³¹.

La formation est conçue comme un moyen d'accélérer le retour à l'emploi, en faisant en sorte que la main d'œuvre soit plus proche des attentes des employeurs. C'est aussi ce qu'exprime le chef de cabinet du ministère des affaires sociales en Catalogne, lorsqu'il dit que « *les prestations doivent être reliées à une formation permanente* » : « *Jusque là, le marché absorbait. Mais plus maintenant. Et la formation doit être liée aux prestations en cas de chômage. 'Si tu ne travailles pas, forme-toi ! [...] Tu ne trouves pas de travail? Et bien*

¹⁰²⁹ Friedman, M. «The Role of Monetary Policy ». *The American Economic Review*, n°1, 1968.

¹⁰³⁰ *idem*.

¹⁰³¹ Entretien n°18.

*prépare-toi à celui que le marché demande' »*¹⁰³². La formation est considérée comme un devoir individuel : il faut que les allocataires de minima sociaux améliorent leur « *employabilité* »¹⁰³³ pour correspondre au mieux et au plus vite aux besoins des entreprises. En France, le fait que les allocataires du minimum social soient tous orientés vers le Service Public de l'Emploi (« *sauf exception* »¹⁰³⁴) depuis la création du RSA, est un outil permettant de rapprocher l'offre de main d'œuvre des besoins des entreprises. Considérés comme des « *simili chômeur[s] indemnisé[s]* »¹⁰³⁵, les allocataires du RSA n'ont le droit de refuser aucune offre de formation proposée par le Service Public de l'Emploi :

Est radiée de la liste des demandeurs d'emploi, dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, la personne qui : [...]

- Refuse de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposée par l'un des services ou organismes mentionnés à l'article L. 5311-2 [...]¹⁰³⁶.

Les allocataires de minima sociaux doivent se former et s'adapter en permanence aux besoins du marché : c'est une obligation légale qui leur est faite. Ces réformes s'inscrivent parfaitement dans le cadre des recommandations européennes : depuis le lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) en 1997, la « *capacité d'insertion professionnelle* » et la « *capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs* » sont deux des quatre axes structurants des lignes directrices pour l'emploi¹⁰³⁷. L'amélioration de la formation et de l'« *adaptabilité* » des demandeurs d'emplois devaient permettre en particulier de « *prévenir et enrayer l'apparition de pénuries de main-d'œuvre* »¹⁰³⁸.

2.2.2. S'attaquer aux « structures » du chômage

Hormis le chômage frictionnel qui traduit une latence dans la rencontre entre offre et demande de travail, c'est le chômage dit « structurel » qui intéresse le plus l'économiste

¹⁰³² Entretien n°44.

¹⁰³³ Porte-parole du gouvernement catalan ; citation retranscrite par: Delgado, Cristina. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». El País, 25/08/2011.

¹⁰³⁴ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi », *op. cit.*, p.25.

¹⁰³⁵ Morvan, P. « La loi généralisant le RSA », *op. cit.*, p.189.

¹⁰³⁶ C'est une nouveauté issue de la loi du RSA (adoptée en décembre 2008), qui adresse aux allocataires du RSA les mêmes obligations qu'aux chômeurs indemnisés par Pôle-Emploi – obligations définies le 1^{er} août de la même année. Voir l'article L. 5412-1 de la Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 « révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs ».

¹⁰³⁷ Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998. Journal officiel n° C 030 du 28/01/1998, p. 1-5.

¹⁰³⁸ Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001. Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001, p. 18-26.

Milton Friedman – et c’est également sur ce type de chômage que vont agir le plus les politiques sociales actives. On peut définir ce type de chômage par *tout ce qui empêche durablement l’équilibre optimal du marché du travail*. Pour Milton Friedman, chaque économie disposerait d’un taux de chômage naturel – « Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment » (NAIRU) – sous lequel il serait illusoire de vouloir descendre tant que les « rigidités » structurelles du marché du travail local ne seront pas supprimées. Des tentatives d’application économétriques de la théorie ont abouti à des expertises très différentes selon les pays¹⁰³⁹ : d’après une évaluation inspirée de Friedman, le taux de chômage « naturel » de la France se situerait autour de 5%¹⁰⁴⁰. Si l’on veut que le taux de chômage diminue et atteigne son niveau « naturel » ou d’« équilibre », alors Friedman conseille aux pouvoirs publics de s’attaquer aux problèmes *structurels* du marché du travail :

- 1) le comportement des individus choisissant de ne pas travailler – en particulier à cause des minima sociaux fournissant une *désincitation* au travail.
- 2) le coût du travail : les charges sociales et le salaire minimum gonfleraient artificiellement le prix du facteur travail, notamment le coût du travail peu qualifié¹⁰⁴¹.

On a vu que le premier conseil était au cœur des réformes actives – à savoir la volonté d’inciter davantage les allocataires de minima sociaux à se tourner vers le marché de l’emploi. Le second conseil friedmanien est suivi de plusieurs manières par les politiques actives. Tout d’abord, c’est la volonté de diminuer les coûts de la protection sociale pour les entreprises ; ainsi, pour Martin Hirsch, « *les coûts du chômage structurel pèsent durablement sur les charges des entreprises* »¹⁰⁴². Pour le chef de cabinet du ministre catalan des affaires sociales, le niveau des cotisations patronales est « *insoutenable* »¹⁰⁴³ : il faudrait maîtriser le coût de la protection sociale afin que le coût global du travail pour les entreprises soit contenu, que ces dernières puissent rester rentables et « *compétitives* »¹⁰⁴⁴. Il est intéressant de noter que ce sont les responsables des cabinets sociaux qui intègrent dans leur discours les intérêts industriels : c’est le Haut Commissaire aux *Solidarités Actives* en France et le

¹⁰³⁹ Pour une critique des études économétriques définissant le taux de chômage « naturel » de chaque économie nationale, voir : Malinvaud, E. « À propos du soi-disant taux de chômage structurel ». in Pisani-Ferry, J. *Plein-emploi. Rapport du Conseil d’analyse économique*. Paris : La Documentation française, 2000.

¹⁰⁴⁰ Pisani-Ferry, J. *Plein-emploi. Rapport du Conseil d’analyse économique*. *op. cit.*

¹⁰⁴¹ Friedman, M. « The Role of Monetary Policy ». *op. cit.*

¹⁰⁴² Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d’Orientation de l’Emploi », *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁴³ Entretien n°44.

¹⁰⁴⁴ Terme utilisé également par Martin Hirsch dans la présentation au COE : Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d’Orientation de l’Emploi ». *op. cit.*, p.19.

conseiller sur le *bien-être social* (« *Departamento de Bienestar Social* ») en Catalogne qui sont préoccupés par les coûts directs et indirects de la protection sociale pour les entreprises. C'est justement au nom des coûts et des intérêts économiques que sont justifiées les réformes actives : dans la partie argumentaire intitulée « *Pourquoi le RSA - Pourquoi une réponse unique ?* », les enjeux de coût du travail et de compétitivité des entreprises concluent le Powerpoint de Martin Hirsch¹⁰⁴⁵.

Est d'abord mis en cause de manière générale le coût général de la protection sociale pour l'économie et, *in fine*, pour les firmes : c'est le coût indirect du travail – ou « coût non salarial » – qui représente l'ensemble des charges payées par l'employeur en plus du salaire. La deuxième composante du coût du travail concerne la rémunération versée directement pour le travail accompli : c'est le coût salarial au sens strict. Or les politiques sociales actives vont favoriser les allègements aux entreprises sur cette seconde composante du coût du travail également. En dirigeant davantage de personnes vers le marché de l'emploi, les politiques sociales actives soutiennent l'offre, limitent les pénuries de main d'œuvre et exercent une pression à la baisse sur les salaires : c'est un mécanisme que nous avons déjà présenté¹⁰⁴⁶. Mais ces politiques vont tirer les salaires vers le bas d'une manière plus directe encore : en contraignant les allocataires à reprendre des emplois mal payés. Aux Pays-Bas, on l'a vu, le WWB de 2004 a modifié la définition de l'emploi convenable et comprend comme tel, dorénavant, tout travail « *normal* » ou « *socialement accepté* »¹⁰⁴⁷ : les allocataires du WWB ont l'obligation de répondre positivement aux offres d'emplois qui leur sont faites, tant que cet emploi est payé au salaire minimum hollandais et qu'il est moralement acceptable¹⁰⁴⁸. En France, la loi sur RSA renvoie à la loi du 1^{er} août 2008 sur l'assurance chômage pour déterminer ce qu'est une offre « *raisonnable* ». L'Offre Raisonnable d'Emploi (ORE) est une offre « *compatible avec [l]es qualifications et compétences professionnelles* » du demandeur d'emploi¹⁰⁴⁹, c'est-à-dire qu'elle peut exiger un niveau de formation bien inférieur à celui du demandeur. A près un an de chômage, le chômeur ne peut plus refuser une offre d'emploi si le salaire proposé est égal ou supérieur à l'allocation qu'il reçoit : le salaire doit seulement correspondre au salaire « *normalement pratiqué dans la région* » et être rémunéré au SMIC

¹⁰⁴⁵ *ibid.*, p.18-19.

¹⁰⁴⁶ Voir *supra*.

¹⁰⁴⁷ SZW. « WWB : Questions and Answers ». *op.cit.*

¹⁰⁴⁸ Des débats publics ont eu lieu sur le périmètre de définition de l'emploi « socialement accepté » aux Pays-Bas : fallait-il considérer tous les emplois comme « normaux » et exiger des chômeurs qu'ils postulent à toutes les offres – y compris des emplois de serveuses dans certains bars de la capitale ? Les débats et polémiques à ce sujet sont relatés dans l'entretien n°27.

¹⁰⁴⁹ Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs, article 1.

horaire¹⁰⁵⁰. Si l'on prend un allocataire du RSA vivant seul, alors un emploi rémunéré à hauteur de 460 euros par mois est défini comme « acceptable » : passé le droit à un premier refus, l'allocataire du RSA est obligé d'accepter les offres d'emploi à temps partiel et au salaire minimum qui lui sont faites. Le fait que cette disposition s'applique aux allocataires du RSA n'a pas constitué un détournement des intentions du Haut Commissaire ; dès le Livre Vert sur le RSA, le Haut Commissariat précisait que « *la question du refus de deux offres valables d'emploi* »¹⁰⁵¹ devait s'appliquer aux allocataires du RSA comme à l'ensemble des chômeurs indemnisés :

Le premier des devoirs pourrait être, pour les personnes qui sont sans emploi, d'être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi. Pour ces allocataires du rSa, le dispositif de droits et de devoirs devra dans ce cas être étroitement lié à celui prévu dans le cadre de l'assurance chômage¹⁰⁵².

Cette disposition était une volonté assumée de Martin Hirsch et du Président de la République – comme ce dernier le soulignait dans un discours quelques mois avant le vote de la loi :

Le RSA, Martin HIRSCH et moi sommes bien d'accord là-dessus, on ne le touchera que dans la mesure où l'on fait un effort pour se former et trouver un emploi. Après deux refus d'offres d'emploi ou de formation, je demande que l'on supprime le RSA¹⁰⁵³.

En Catalogne, on ne parle pas d'offre d'emploi « raisonnable » ou « normale » mais d'offre « adéquate » : depuis la loi nationale du 24 mai 2002¹⁰⁵⁴, une offre d'emploi « adéquate » peut correspondre à « *n'importe quelle offre de travail qui s'ajuste aux aptitudes physiques et de formation* »¹⁰⁵⁵. Le poste de travail peut être situé dans un rayon de 30 kilomètres autour du lieu de résidence du chômeur et à une heure de transport¹⁰⁵⁶. Hormis ce critère géographique, toute offre est considérée comme valable, quelle que soit la durée du contrat : « *L'offre faite au travailleur sera définie comme adéquate indépendamment de la*

¹⁰⁵⁰ *idem*.

¹⁰⁵¹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.* p.31.

¹⁰⁵² *idem*.

¹⁰⁵³ Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy à Laval, 28 août 2008. Discours retranscrit sur le site de Jean Véronis, professeur de linguistique à l'Université de Provence : [<www.veronis.fr/discours/transcript/>](http://www.veronis.fr/discours/transcript/)

¹⁰⁵⁴ Sur cette réforme de 2002, voir la présentation générale dans : El País. « Cronología de las reformas laborales en España ». 15/06/2010.

¹⁰⁵⁵ Article 231 de la Ley General de la Seguridad Social, révisée par le Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, « de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad ».

¹⁰⁵⁶ Ces critères géographiques s'appliquent en France également : après 6 mois de chômage, l'offre doit se situer à 30 km du lieu de résidence ou à une heure de transport maximum pour être considérée comme « raisonnable ». Voir la loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 révisant le code du travail, *op.cit.*

durée du travail, contrat à durée déterminée ou indéterminée, à temps complet ou partiel »¹⁰⁵⁷. Le niveau de salaire n'est pas non plus un motif valable de refus : l'offre est acceptable « *à partir du moment où elle implique un salaire équivalent à celui généralement appliqué sur le poste de travail en question* »¹⁰⁵⁸. Les allocataires catalans de la Renta Mínima de Inserción sont concernés par cette définition de l'offre d'emploi « adéquate »¹⁰⁵⁹. La loi catalane sur la RMI clarifie ainsi les « *obligations des destinataires : les destinataires sont obligés de [...] ne pas refuser une offre d'emploi adéquate telle que définie dans la loi correspondante* »¹⁰⁶⁰. Les allocataires de minima sociaux catalans, français et hollandais étant obligés d'accepter des offres d'emploi dites « *adéquates* », « *raisonnables* » ou « *normales* », on peut en conclure que ces politiques « actives » apportent au marché une force de travail à la fois docile et peu chère : docile parce qu'obligée d'accepter les offres disponibles au risque de perdre le droit à l'assistance ; peu chère parce qu'obligée de reprendre tout emploi quel que soit le type de contrat, la durée de l'emploi ou le niveau de salaire proposé sur le marché. La seule limite est fixée par le salaire légal dans le pays : à partir du moment où l'employeur paye le minimum horaire légal, l'emploi doit être pourvu et les allocataires de minima sociaux ne peuvent pas le refuser. Parce qu'elles adoptent une définition élargie des emplois « convenables » et qu'elles rendent plus difficile le refus d'une offre de travail, les politiques actives favorisent l'occupation de tous les postes de travail – y compris les plus précaires et les plus mal payés. Pour attirer les travailleurs sur les emplois les moins attrayants, les entrepreneurs auront moins besoin de relever le salaire ou d'améliorer les conditions et les garanties de l'embauche : ils sauront qu'une main d'œuvre sera disponible pour effectuer ces tâches. En faisant en sorte de pourvoir les emplois atypiques, les réformes étudiées participent à la normalisation et au développement du travail précaire et mal rémunéré, au point que le sociologue Paugam se demandait en 2008 si les réformes actives – au premier rang desquelles le RSA – n'étaient pas « *une façon de les obliger [les pauvres] à entrer non pas dans le salariat, mais dans ce que l'on appelle aujourd'hui de plus en plus le 'précarat'* »¹⁰⁶¹. D'après une étude de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) auprès de travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement

¹⁰⁵⁷ Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, « de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, *op. cit.*

¹⁰⁵⁸ *idem.*

¹⁰⁵⁹ Sur les effets de cette réforme nationale sur les allocataires de la RMI – notamment en Catalogne – voir : Ballester, R. « Itinerarios de inserción laboral y rentas mínimas de inserción ». Communication au IIIe Congrès annuel de la Red Española de Política Social, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 24 Novembre 2011.

¹⁰⁶⁰ Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, article 7.

¹⁰⁶¹ Paugam, S. « RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée ». *Médiapart*, [En ligne]. 29 août 2008. [consulté le 28/10/11]. Disponible en ligne sur : < www.mediapart.fr >

des allocataires RSA, 55% des enquêtés constatent effectivement une augmentation des temps partiels chez les allocataires des minima sociaux¹⁰⁶². Dans tous les pays où elle s'applique, l'activation risque d'avoir pour conséquence le développement des emplois précaires et une dualisation du marché du travail – ce qui a déjà pu être constaté dans le cas des politiques d'activation américaine, britannique, italienne et allemande¹⁰⁶³.

Les réformes « actives » peuvent favoriser les emplois mal payés par un autre type de mécanisme – lié cette fois-ci aux mécanismes de calcul des allocations et aux possibilités de cumul avec les revenus salariaux. Ainsi, en 2008, Rigaudiat s'inquiétait-il du risque de « *subvention pérenne aux très bas salaires* » qu'il pensait inhérent au RSA¹⁰⁶⁴. Pour quelle raison, d'après l'économiste, le dispositif pouvait-il favoriser les emplois mal payés ? La possibilité de cumul des revenus professionnels et du RSA est dégressive en fonction du salaire : plus le salaire monte, moins le montant du RSA chapeau est important. Puisque le montant du RSA dépend du salaire, *l'effet de seuil* qui existait auparavant entre le non-emploi et la reprise d'emploi est maintenant déplacé à un certain niveau de salaire : alors qu'on perdait ses droits au RMI en reprenant un emploi, on perdra dorénavant ses droits au RSA à partir d'1,04 SMIC. S'ils savent qu'elle sera compensée par la perte du RSA, les salariés faiblement rémunérés n'auront que peu d'intérêt à exiger une augmentation et exerceront probablement une pression amoindrie pour des hausses de salaires. C'est ainsi que le RSA est un soutien indirect à la politique salariale des employeurs, lesquels pourront maintenir les paies à un niveau modéré sans risquer un trop fort mécontentement salarial. Des enquêtes statistiques sur le RSA confirment que la réforme s'est effectivement traduite par une hausse des contrats à temps partiel et très faiblement payés : « *le mode de calcul du rSa rend effectivement plus attractif les emplois à temps très partiel* »¹⁰⁶⁵, ce que confirme le président du Comité d'évaluation du RSA dans la presse: « *Il y a un recours plus important au temps partiel. Ce qui n'est pas vraiment étonnant puisque l'un des principaux avantages du RSA est de cumuler les revenus du travail et de la solidarité* »¹⁰⁶⁶. Les politiques sociales « actives » qui permettent un cumul des revenus sociaux et des salaires en cas de retour à l'emploi – ce que font le RSA et l'Ayuda Complementaria de Inserción Laboral – pourraient ainsi être un

¹⁰⁶² FNARS. Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA selon l'observation des travailleurs sociaux. Deuxième enquête RSA de la FNARS, juin 2011.

¹⁰⁶³ Barbier, J.-C. « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale ». *op. cit.*

¹⁰⁶⁴ Rigaudiat, J. « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants ». *Esprit*, janvier 2009.

¹⁰⁶⁵ Comité d'évaluation des expérimentations. « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa ». Mai 2009, p. 18.

¹⁰⁶⁶ Lévêque, E. « Le RSA aura un impact majeur sur la réduction de la pauvreté ». *L'Expansion*, 22/05/2009.

moyen de gérer paisiblement le développement des emplois faiblement rémunérés, puisque les travailleurs auront un intérêt financier amoindri à exiger des augmentations de salaires.

Enfin, en prenant à sa charge une partie croissante des revenus des salariés, l'Etat se substitue au marché dans sa fonction rémunératrice. Pour rendre le travail payant (« *Make work pay* »), une solution simple aurait pu être envisagée : il aurait suffi d'augmenter les salaires. Toutefois, cette solution aurait été à l'encontre de la préoccupation concernant le coût du travail¹⁰⁶⁷. Comme l'indiquait le responsable français en charge de la réforme des minima sociaux, il fallait à la fois que les réformes sociales favorisent la reprise d'emploi par les allocataires de minima sociaux, qu'elles les incitent financièrement à travailler, tout en ne pénalisant pas les entreprises : « *Il n'y a pas d'alourdissement du coût du travail. [Le RSA] n'est d'ailleurs pas critiqué par les organisations patronales. Pour les dirigeants des TPE et des PME, il est considéré comme la mesure la plus efficace pour encourager l'emploi* »¹⁰⁶⁸. Alors que les salaires sont faibles et qu'en conséquence le travail est jugé peu « rémunérateur »¹⁰⁶⁹, on constate que ce n'est pas le marché qui est mis à contribution par les politiques actives mais les pouvoirs publics : plutôt que ce soient les entreprises qui augmentent les salaires, ce sont les finances publiques qui prennent à leur charge le complément de revenu salarial pour les travailleurs pauvres (« *working poors* »). Finalement, l'activation des politiques sociales semble être un moyen d'accompagner la précarisation du marché de l'emploi et de susciter l'allègement des coûts salariaux, en en faisant supporter le coût par la collectivité : « *c'est ainsi que se diffuse une flexibilisation des modes de gestion des ressources humaines, dont le coût est essentiellement pris en charge par la collectivité* »¹⁰⁷⁰. La prise en charge d'une partie des revenus du travailleur se faisant par la collectivité plutôt que par l'employeur, la *remarchandisation*¹⁰⁷¹ des politiques sociales et de l'emploi atteint ici un degré tel que c'est le système de protection sociale qui finit par financer les entreprises : l'activation, ce n'est pas le retrait pur et simple de l'Etat, mais un engagement renouvelé des pouvoirs publics en faveur du marché.

¹⁰⁶⁷ Friedman, M. « The Role of Monetary Policy ». *op. cit.*

¹⁰⁶⁸ Hirsch, M. « Les raisons de voter le rSa : démonstration en 50 points ». *op. cit.*, p.3.

¹⁰⁶⁹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.* p.3.

¹⁰⁷⁰ Bonvin J-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». in Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dirs.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 82.

¹⁰⁷¹ Esping-Andersen, G. *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. *op. cit.*

Conclusion intermédiaire : où le néolibéralisme se distingue du libéralisme

L'Etat social « actif » fournit au marché une main d'œuvre abondante et économique, par le biais de deux mécanismes principaux :

1) Le fait que les allocataires soient davantage dirigés vers le marché de l'emploi, qu'ils soient formés pour correspondre aux demandes et obligés d'accepter les offres d'emploi qui leurs sont faites. Pour les entreprises, la présence de davantage de personnes disponibles sur le marché de l'emploi va rendre l'embauche – à savoir la rencontre entre une offre et une demande de travail – plus rapide et plus aisée. L'augmentation du nombre des offreurs sur le marché du travail (les chômeurs disponibles) va également participer à la limitation du coût du travail, en exerçant une pression à la baisse sur les salaires.

2) La subvention indirecte des salaires par les pouvoirs publics. En distribuant des allocations complémentaires en cas de reprise d'emploi, les dispositifs étudiés permettent à la fois d'améliorer les revenus des travailleurs pauvres, tout en maintenant les coûts du travail à un faible niveau pour les entreprises.

On voit bien ici que les politiques actives ne se traduisent pas par une réduction de l'interventionnisme : les pouvoirs publics interviennent davantage dans l'économie, en veillant à accroître l'offre de travail et à répondre au mieux aux besoins des entreprises. La question des coûts des politiques actives pour l'Etat social est significative : avec l'activation, les politiques sociales dépensent davantage mais elles dépensent en faveur d'un accroissement de l'activité sur le marché, et en veillant à ce que ces dépenses ne pénalisent pas *voire* soutiennent indirectement les finances des entreprises. C'est la raison pour laquelle le concept de *néolibéralisme* nous sera si utile pour théoriser les politiques actives dans la dernière partie de la thèse : nous constatons que l'« activation » se rapproche moins d'un libéralisme économique classique favorisant le recul de l'Etat, que d'une approche *néolibérale*¹⁰⁷² qui implique l'investissement assumé des pouvoirs publics en faveur du travail et du marché.

¹⁰⁷² Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur la nécessaire distinction théorique entre libéralisme et néolibéralisme. Nous reprendrons alors l'approche du néolibéralisme proposée par Michel Foucault (Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979). Op.cit.*) et continuée par Dardot et Laval (Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale. op. cit.*). Sur les approches alternatives du « néolibéralisme », nous renvoyons à la discussion conceptuelle dans le chapitre Ier de la thèse, sous-partie intitulée : « Définir les concepts : la construction théorique de la recherche ».

3. Gouverner le social : les objectifs sociopolitiques de l'activation

En faisant en sorte que le fonctionnement du marché du travail soit plus flexible, que l'ensemble des emplois disponibles soient pourvus et que le coût du travail soit contenu, les politiques actives poursuivent des objectifs économiques : le marché de l'emploi, les entreprises et l'économie devraient bénéficier des réformes de l'assistance. Pour autant, la situation économique n'est pas la seule préoccupation des réformateurs : en révisant les systèmes de minima sociaux, les pouvoirs publics modifient les modes d'interaction entre Etat, corps social et citoyens. Nous allons nous concentrer ici sur les objectifs *sociopolitiques* des réformes – à savoir des objectifs « *qui concernent la société dans ses rapports avec la politique* »¹⁰⁷³. Quels cadres d'action et normes politiques¹⁰⁷⁴, quelles pratiques gouvernementales sous-tendent les politiques actives ? En s'inspirant de l'analyse foucauldienne des modes de « gouvernementalité », nous n'entendons pas ici le terme de « gouvernement » dans son sens institutionnel étroit : « *Il s'agit là [...] non pas de l'institution 'gouvernement', mais de l'activité qui consiste à régir la conduite des hommes dans un cadre et avec des instruments étatiques* »¹⁰⁷⁵. Dès lors, les politiques actives ont-elles pour visée de modifier les rapports entre les pouvoirs publics, la société et les citoyens ? C'est ce que nous allons voir ici, en constatant non seulement que les politiques sociales actives sont un indicateur d'évolutions sociopolitiques, mais que les réformes étudiées participent activement à la redéfinition des relations entre pouvoirs public, individus et société. Tout d'abord, les réformes actives mettent en place une relation paternaliste entre autorité politique et citoyen : les pouvoirs publics parlent au nom de la personne pauvre et de son intérêt supposé. Ensuite, les réformes actives redéfinissent les attentes et les contreparties que la collectivité peut adresser aux bénéficiaires des réformes : les pouvoirs publics parlent au nom de la société. Enfin, les réformes essaient de rendre les acteurs sociaux plus réactifs aux stimuli et aux instruments publics : en tentant de modifier durablement la manière dont les citoyens font leurs choix, les réformes actives rendent possible un changement de gouvernementalité.

¹⁰⁷³ Trésor de la Langue Française, article « sociopolitique ».

¹⁰⁷⁴ Muller P., Surel Y. *L'analyse des politiques publiques. op. cit.*

¹⁰⁷⁵ Foucault, M. *Dits et Ecrits, II : 1976 – 1988*. Paris : Gallimard, 2001, p. 823.

3.1. « Quel est l'objectif pour les gens ? ». Le pouvoir face aux personnes pauvres

Qui bénéficie des politiques « actives » ? Grâce aux réformes étudiées, on l'a vu, les entreprises peuvent tirer profit d'une source de main d'œuvre à la fois flexible et économique. On peut considérer que les personnes pauvres sont « perdantes » sur de nombreux points, dans la mesure où elles sont encouragées à changer leur comportement, qu'elles subissent des contraintes administratives accrues, que leurs revenus resteront bas tant qu'elles ne retourneront pas sur le marché de l'emploi, qu'elles seront sanctionnées plus durement si elles refusent des offres d'emploi ou de formations, etc. Définir les « bénéficiaires » des politiques publiques est particulièrement délicat dans la mesure où des réformes comme celles des minima sociaux touchent à la fois des groupes cibles (les allocataires de minima sociaux, dont on souhaite faire modifier le comportement), des bénéficiaires directs (les allocataires qui reprennent un emploi), des groupes « tiers » qui peuvent être « lésés » ou au contraire « profiter » indirectement des réformes¹⁰⁷⁶... Dans le cas des réformes actives, on peut se demander si les principaux bénéficiaires des réformes sont les personnes pauvres ou les entreprises : c'est toute l'ambiguïté et tout l'intérêt analytique des politiques sociales dites « actives », qui associent à la fois des objectifs économiques (rendre la protection sociale plus favorable à l'activité économique) et des objectifs sociaux (lutter contre la pauvreté en insérant les allocataires de minima sociaux dans l'emploi). Ce qui est intéressant ici, c'est d'analyser la manière dont ces objectifs distincts sont associés : comment des objectifs économiques sont insérés dans le champ social, et par quels procédés rhétoriques ils sont recodés en objectifs sociaux et politiques. Pour le dire de manière simple, il s'agit de voir comment l'accroissement des taux d'emploi va être justifié comme une mesure favorable aux personnes pauvres elles-mêmes.

Par le processus d'« activation », le travail se convertit à la fois en *moyen* et en *fin* des politiques sociales. C'est vers le travail qu'il faut aller – certes parce que le travail permet de produire et d'accumuler des richesses, mais aussi parce que le travail permettrait aux personnes pauvres d'acquérir tout un ensemble de compétences et de vertus extra-économiques, de réaliser des tâches valorisées socialement. Ainsi la municipalité hollandaise

¹⁰⁷⁶ Knoepfel P., Larrue C., Varone F. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich/Coire: Helbing & Lichtenhahn, 2001 ; Knoepfel P., Warin P. « Analyse et pilotage des politiques publiques ». Séminaire au sein du Master Sciences de Gouvernement Comparées, IEP de Grenoble, 2008-2009.

d'Utrecht encourage-t-elle les allocataires du WWB à occuper les « mini-jobs » à 25 euros par jour. Les allocataires fournissent alors un service à la mairie – de nettoyage ou de gardiennage, la plupart du temps – pour lequel elles ne reçoivent qu'un très faible revenu (à peu près 4,20 euros de l'heure). Pourquoi encourager les personnes pauvres à réaliser ces activités ? *« On aime faire en sorte que tout le monde soit actif, pour la ville. Ainsi ils... ils peuvent apprendre par eux-mêmes, pour eux-mêmes. Et ils peuvent faire quelque chose de très important pour la ville aussi »*¹⁰⁷⁷. Ce qu'il y a d'intéressant dans cet extrait, c'est l'association de plusieurs types d'objectifs : les petits emplois seraient bénéfiques pour la cité (*« ils peuvent faire quelque chose de très important pour la ville »*), mais ils permettraient aussi aux individus d'être « actifs » et « d'apprendre par eux-mêmes, pour eux-mêmes ». Pour l'allocataire d'un minimum social, travailler c'est certes réaliser une activité au profit d'un acteur tiers (ici, la mairie), mais ce serait surtout se former et apprendre par la pratique, dans l'action, s'initier au travail et en recueillir des fruits personnels. Ce serait évoluer et changer (*« apprendre »*) en étant soi-même l'acteur autonome de son changement (*« par soi-même »*). Travailler enfin, ce serait faire quelque chose pour soi : réaliser une tâche certes profitable à celui qui emploie, mais bénéfique aussi pour soi-même (*« pour eux-mêmes »*). En payant aux allocataires du WWB un complément de 25 euros par jour en échange d'activités de nettoyage urbain, la mairie ferait presque un « cadeau » aux personnes pauvres : *« C'est plus comme un cadeau »*¹⁰⁷⁸, disons, *que comme un salaire réel* ». Pour le responsable des services sociaux, les 25 euros ne doivent pas être considérés comme une rémunération délivrée en échange d'un service, mais plutôt comme un « don » permettant aux personnes pauvres de gagner plus, mais surtout d'être actifs, utiles pour la ville et pour eux-mêmes. Lorsqu'on demande au responsable des services sociaux d'Utrecht de préciser « *quel est l'objectif pour les gens ?* », voici comment il développe sa réponse :

C'est un début pour faire autre chose que boire, rester tout le temps couché ou assis et ne rien faire. Donc c'est... c'est une première marche vers ... Et s'ils... Ils aiment ça, et ils... S'ils reçoivent cet argent, cet argent *extra*, et bien c'est plutôt agréable. Alors c'est un premier pas, et vous pouvez prendre cette personne et lui dire : « Ok, essaie de faire autre chose. Essaie, essaie, essaie de faire... Essayons de voir si tu peux le faire 5 fois par semaine ». Ou : « essayons 3 fois, et... » Donc, lentement, ils peuvent aller vers un emploi normal. C'est l'objectif, à la fin. Mais c'est toujours mieux s'ils font quelque chose. Nous croyons à... à Utrecht, nous croyons que toutes les personnes qui vivent ici ont des talents. Et que... Nous pensons que c'est important d'utiliser ces talents. Et si c'est seulement pour laver la rue, et bien tu peux laver la rue. Si tu peux, hum, garder des enfants qui jouent dans un parc, et bien ça devrait être possible de faire ce boulot. On peut dire que c'est

¹⁰⁷⁷ Entretien n°26.

¹⁰⁷⁸ Dans l'entretien en anglais : « *It's more like a gift* ».

une manière politique de penser, de regarder vos... administrés. Il y a beaucoup de talents, et nous voulons les utiliser pour la ville. Voilà. Et comment tu enclenches ça, comment... comment tu fais pour prendre les gens qui sont habitués à ne rien faire, comment tu peux les sortir de leur fauteuil, et aider à laver la rue¹⁰⁷⁹.

A Utrecht, les allocataires de l'assistance sociale sont incités par l'octroi d'un « *extra* » financier à réaliser des travaux d'intérêt général. Malgré la faiblesse de la rémunération horaire – près de 50% plus basse que le salaire minimum –, il vaudrait toujours mieux « *travailler que ne rien faire* » : la mobilisation des personnes pauvres permettrait à la fois d'apporter à la ville de la main d'œuvre pour réaliser des travaux d'intérêt collectif à bas coût ; elle permettrait aussi de réinsérer les personnes les plus éloignées du marché du travail dans une démarche d'emploi, en les faisant se « *lever le matin* », respecter des horaires, des objectifs et des consignes hiérarchiques. Le fait de travailler – même peu de temps – est paré de toutes les vertus morales : « *C'est un début pour faire autre chose que boire, rester tout le temps couché ou assis et ne rien faire* ». Faire retourner au travail, ce serait rompre le cercle vicieux de l'inactivité, « *prendre les gens qui sont habitués à ne rien faire* », les faire « *sortir de leur fauteuil* » et « *enclencher* » une dynamique positive vers l'activité. Que l'activité soit on non salariée importe peu : ce qu'il faudrait dans tous les cas c'est « *faire quelque chose* », « *c'est toujours mieux s'ils font quelque chose* »¹⁰⁸⁰.

Le remède proposé par les politiques actives, c'est le travail comme fin (« *...aller vers un emploi normal. C'est l'objectif, à la fin* ») et comme moyen : le travail permettrait à la fois de donner des horaires, des habitudes, des repères, de s'insérer socialement... Le travail est investi des vertus sociales les plus diverses : il permettrait d'apprendre à se présenter convenablement, mais aussi à se conformer aux règles sociales, à respecter les hiérarchies et l'autorité, etc. On retrouve ces vertus protéiformes du travail dans un entretien en Catalogne. D'après le chef de cabinet au ministère catalan des affaires sociales, le travail est une « *forme de thérapie* », notamment pour les jeunes avec des « *problèmes psychologiques* »¹⁰⁸¹. Voici comment le responsable catalan présente les mérites multiples de l'activité :

Prends un jeune avec une maladie qui a fini son éducation dans un centre éducatif spécial à 14 ans. Qu'est-ce qu'il fait ? Il est à la maison, normalement, avec sa mère, sa grand-mère, toute la journée, ils vont au marché... Mais d'un coup, tu lui dis : 'non, non. [ton paternaliste]. Maintenant tu vas être un adulte. Et tu vas prendre des responsabilités d'adulte. Tu vas te lever le matin, réfléchir à l'heure à laquelle tu dois te lever pour arriver à l'heure au travail...' Tu lui actives l'esprit¹⁰⁸². Et alors il va aller à un centre de travail où il rencontrera d'autres

¹⁰⁷⁹ Entretien n°26.

¹⁰⁸⁰ Entretien n°26.

¹⁰⁸¹ Entretien n°44.

¹⁰⁸² Dans l'entretien en Castillan : « *Le activas la mente* ».

personnes, qui elles aussi... pensent comme lui et ont les mêmes problèmes que lui, avec lesquels ils pourront se fréquenter... Et ils auront des obligations, et ils apprendront des choses, et ils recevront un salaire... J'ai discuté avec un de ces jeunes une fois: avec ce salaire, il était très fier de participer à l'entretien de sa maison avec 50 euros par mois. Et c'est une fierté ! Combien de fiertés va avoir ce jeune dans sa vie ?¹⁰⁸³ Je ne sais pas, mais ça en fera partie. Et en plus il est productif ! C'est-à-dire que non seulement... Non seulement il produit, il est en train de te produire des choses ; mais en plus il est plus heureux, il te paye des cotisations, et il te coûte moitié moins cher en soins de sante : c'est parfait ! ([moins fort :] *bon, peut-être qu'il y a des choses qui ne lui plaisent pas, mais...*) [...] Ce travail qu'ils font, ils y mettent toute leur attention, leurs cinq sens, et ils le font bien ! Bon, le rythme de production est plus faible, il est plus faible. Mais... Mais ils sont utiles, ils sont utiles, et, et... et ils vendent à des fournisseurs. Ils le vendent, et ça arrive sur le marché. C'est parfait !

L'extrait débute avec une dénonciation de l'inactivité : ne pas travailler signifierait « *rester à la maison* », être oisif, faire peu de choses de ses journées. A l'inverse, le travail permettrait de « *prendre des responsabilités* », d'organiser ses journées, de se fixer un emploi du temps... Il faut noter l'utilisation d'un lexique psychologique, presque médical : aux personnes qui « *pensent comme lui* », il faudrait « *active[r] l'esprit* » et expliquer que « *maintenant tu vas être un adulte* ». Il faut noter aussi le ton paternaliste de certaines expressions – prononcées d'après un point de vue extérieur mais d'apparence bienveillante: « *Combien de fiertés va avoir ce jeune dans sa vie ? Je ne sais pas, mais ça en fera partie* ». Le caractère paternaliste rencontré ici fait écho à certaines expressions du responsable des services sociaux à la mairie d'Utrecht : « *Alors c'est un premier pas, et vous pouvez prendre cette personne et lui dire : 'Ok, essaie de faire autre chose...'* »¹⁰⁸⁴.

Pour ces personnes qu'il faudrait guider, le retour vers l'emploi serait une solution à tous les problèmes – et d'abord des problèmes sociaux : travailler permettrait de rencontrer d'autres personnes, de discuter, de partager des expériences. Au milieu de cette énumération des fonctions sociales du travail, on retrouve insérées les préoccupations du chef de cabinet à la Generalitat à l'égard des finances publiques : faire travailler les personnes pauvres serait bénéfique sur tous les plans, à la fois parce que les travailleurs paieraient des cotisations en travaillant, mais aussi parce qu'ils coûteraient moins cher en soins psychologiques et de santé . « *Et en plus il est productif !* », s'enthousiasme le chef de cabinet. Sur le plan des objectifs strictement économiques, les atouts du travail sont confirmés : faire travailler ces « *jeunes* » c'est leur faire faire une activité qu'ils « *font bien* », les faire produire et vendre des produits sur le marché. Malgré une productivité dont l'enquêteur déplore le faible

¹⁰⁸³ Dans l'entretien en Castillan : « *¿Cuántos orgullos va tener este chico en su vida?* ».

¹⁰⁸⁴ Entretien n°26.

niveau (« *Bon, le rythme de production est plus faible, il est plus faible* »), ce travail serait profitable pour l'économie : « *Mais... Mais ils sont utiles, ils sont utiles, et, et... et ils vendent à des fournisseurs. Ils le vendent, et ça arrive sur le marché. C'est parfait !* ».

3.2. Travailler pour son bien : la médicalisation des objectifs économiques

Le travail serait utile pour l'économie et *pour eux-mêmes*. Pour l'individu, travailler permettrait certes de gagner de l'argent, mais surtout de grandir, d'évoluer, d'apprendre et d'être « *fier* ». Il donnerait à chacun l'occasion de mobiliser toutes ses capacités, d'utiliser ses compétences à des fins utiles : ils y « *mettent toute leur attention, leurs cinq sens* ». Il faut relier ces propos à ceux du responsable des services sociaux à Utrecht : « *toutes les personnes qui vivent ici ont des talents. Et que... Nous pensons que c'est important d'utiliser ces talents* »¹⁰⁸⁵. Chaque individu détiendrait des compétences, un capital, des capacités, et il serait bon pour chacun de pouvoir utiliser et valoriser ses atouts personnels. Travailler, ce serait se valoriser, se développer et se réaliser, tant sur un plan psychologique que social, physique et intellectuel.

De manière symétrique, l'éloge de l'activité s'accompagne d'une description pathologisante du *non-travail* : ne pas travailler, ce serait se résigner à l'affaiblissement, à la médiocrité, abandonner son corps et son esprit à la déchéance. Ainsi à Utrecht s'inquiète-t-on de ces « *gens qui sont habitués à ne rien faire* » ; à Barcelone, on déplore que « *plusieurs fois, on en a vu qui ont arrêté le travail, et après ce qu'on a vu, c'est une augmentation des dépenses de santé pour problèmes psychologiques !* ». Un peu plus tard dans l'entretien, le chef de cabinet catalan pense que le fait de rester éloigné de l'emploi est nécessairement néfaste à l'individu : « *Un jeune qui reste à la maison, à regarder la télé toute la journée... qui accompagne parfois sa mère au marché... On ne peut rien en espérer de bon* »¹⁰⁸⁶. La dénonciation clinique de la déchéance autorise dès lors la prise en main ferme et administrée des personnes pauvres : « *vous pouvez prendre cette personne...* » ; « *comment tu fais pour prendre les gens qui sont habitués à ne rien faire, comment tu peux les sortir de leur fauteuil, et aider à laver la rue...* »¹⁰⁸⁷. A partir du moment où l'activité laborieuse – même contrainte – est pensée comme bénéfique pour les individus, se met en place une prise en charge médicale

¹⁰⁸⁵ Entretien n°26.

¹⁰⁸⁶ Entretien n°44.

¹⁰⁸⁷ Entretien n°26.

ou « néo-hygiéniste » des personnes dites « vulnérables »¹⁰⁸⁸ – auxquelles il faudrait administrer un remède bénéfique à long terme, quoique désagréable dans l’immédiat. Forcer les personnes pauvres à agir dans le sens souhaité par les pouvoirs publics serait bénéfique aux personnes pauvres, quand bien même on les contraindrait et qu’elles n’auraient pas conscience *a priori* des bienfaits de l’action publique. A mesure que le travailleur n’est plus conçu comme « forcé » de vendre sa force de travail mais qu’il est censé en retirer des bienfaits sociaux, psychologiques, voire médicaux, c’est la charge politique et conflictuelle inhérente à la relation salariale qui est déminée. A partir du moment où le travail n’est plus analysé dans des termes économiques – les travailleurs vendant leur force de travail aux producteurs – mais dans des termes médicaux et hygiénistes – travailler serait bénéfique pour les travailleurs – alors les mesures les plus dures et coercitives pourront être présentées comme favorables aux personnes contraintes elles-mêmes.

En pensant que les allocataires de minima sociaux ont fait un choix défavorable au travail, les pouvoirs publics s’autorisent à les observer en surplomb et à les guider de manière paternaliste vers un travail conçu comme avantageux pour eux. Sont ainsi associées une conception rationnelle-utilitariste du comportement des allocataires – censés avoir fait leur choix du non-travail de manière autonome, rationnelle et selon des critères financiers – et une conception interventionniste du gouvernement : si les personnes ont fait un choix rationnel et financier qui n’était pas celui du travail, alors les pouvoirs publics s’autorisent à intervenir pour les mener malgré tout vers l’emploi. C’est bien à l’association de deux pratiques complémentaires du gouvernement que l’on assiste : une conception économique qui distribue des stimuli pour faire orienter des comportements pensés comme utilitaristes, et une conception paternaliste/pastorale qui oriente les pauvres vers ce qui est bon mais qu’ils ignorent¹⁰⁸⁹. Dans tous les cas, l’aiguillon reste le même: le retour vers le travail.

¹⁰⁸⁸ Thomas, H. *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*. Paris : Editions du Croquant, 2010.

¹⁰⁸⁹ Foucault., M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *Op.cit*

3.3. « Se lever le matin » : un ordre moral et politique

« Obligation », « responsabilités », se « lever le matin »¹⁰⁹⁰ : la valorisation de l'activité est assise sur une éthique de l'ordre personnel. Il est étonnant de constater l'usage généralisé de la métaphore du « lever » matinal dans les trois terrains. A Utrecht, il ne faudrait pas que les personnes « *restent dans leur lit* »¹⁰⁹¹ ; ce serait important de les faire « *sortir de leur fauteuil* » plutôt que de « *rester tout le temps couché[s] ou assis et ne rien faire* »¹⁰⁹². En Catalogne, le chef de cabinet des affaires sociales prescrit au futur travailleur : « *Tu vas te lever le matin, réfléchir à l'heure à laquelle tu dois te lever pour arriver à l'heure au travail...* »¹⁰⁹³. En France, dans un discours sur le RSA, le Président de la République¹⁰⁹⁴ demande aux allocataires de l'assistance qu'ils fassent « *l'effort de se lever* » :

La solidarité, pour moi, ce n'est pas la charité, ce n'est même pas l'assistance. La solidarité, c'est la fraternité et c'est le respect. C'est d'être avec ceux qui se lèvent tôt le matin, [c'est] soutenir le revenu de ceux qui font l'effort de se lever chaque matin¹⁰⁹⁵.

La réforme française de l'assistance a été lancée par Nicolas Sarkozy en 2007¹⁰⁹⁶, après que celui-ci a critiqué à plusieurs reprises « l'assistanat » lors de la campagne présidentielle de 2006-2007 : « *L'assistance est un piège pour les plus démunis, l'une des causes de la dévalorisation du travail et de la démoralisation de ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur* »¹⁰⁹⁷. Dans les discours du futur Président, la rhétorique du « lever le matin » était associée à une éthique de l'effort et du devoir – « *ceux qui ne veulent rien faire, ceux qui ne veulent pas travailler* » étant dénoncés, « *ceux qui se lèvent tôt et qui travaillent dur* » étant félicités¹⁰⁹⁸. In fine, pour le président de la République, il faudrait récompenser l'allocataire du RSA qui fait l'effort de « *se lever le matin* », et pas celui « *qui ne veut pas se donner*

¹⁰⁹⁰ Entretien n°44.

¹⁰⁹¹ Dans l'entretien en anglais : « lie in their bed ».

¹⁰⁹² Entretien n°26.

¹⁰⁹³ Entretien n°44.

¹⁰⁹⁴ Nicolas Sarkozy était Président de la République de 2007 à 2012.

¹⁰⁹⁵ Discours sur le RSA du Président de la République Nicolas Sarkozy, prononcé le 28 août 2008 à Laval. Discours retranscrit sur le site de Jean Véronis, professeur de linguistique à l'Université de Provence : <www.veronis.fr/discours/transcript/>

¹⁰⁹⁶ Président de la République et Premier ministre, « Lettre de mission au Haut commissaire aux solidarités actives cité ». *op. cit.*

¹⁰⁹⁷ Discours prononcé à Charleville-Mézières le 18/12/2006. Voir aussi les propositions semblables dans le discours de Besançon du 13/03/07, et dans celui de Tours du 10/04/07. Textes disponibles en ligne sur le site de l'Université de Provence : <<http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/>>

¹⁰⁹⁸ Discours de Nicolas Sarkozy à Périgueux, le 12/10/06.

[cette] *peine* ». Se lever le matin, ce serait le premier pas vers la reprise d'un emploi, le premier mouvement de celui qui se conforme aux exigences d'une organisation de travail. Mais le « *lever* » n'est pas uniquement un *moyen* vers le travail, pas seulement un préalable à l'activité salariée : dans les trois cas étudiés, on constate que le « *lever le matin* » est valorisé de manière autonome, en lui-même, pour ce qu'il indique d'une bonne volonté individuelle, presque indépendamment de la finalité du travail. « Se lever le matin », ce serait s'imposer une rigueur, une éthique de l'effort, une vie en bon ordre. C'est là où la politique et la morale sont pleinement exprimées : montrer qu'on « se lève le matin », qu'on fait cet effort (« *celui ou celle qui a le courage de se lever tôt le matin* »¹⁰⁹⁹), ce serait faire la preuve que l'on peut s'imposer une discipline.

L'intérêt analytique de cette rhétorique politique, c'est qu'elle exprime une demande de réciprocité entre l'Etat social et la personne pauvre, entre la politique et le citoyen. Dès lors qu'il se « *lève le matin* », « *l'assisté* » montre qu'il se conforme aux normes et à l'ordre social. Alors seulement, il pourrait postuler à l'aide publique : « *Bien sûr qu'il faut tendre la main, mais on ne peut pas aider quelqu'un qui ne veut pas s'aider lui-même* »¹¹⁰⁰ ; « *On va aider ceux qui veulent s'en sortir ; ceux qui ne veulent pas s'en sortir, personne ne peut les aider* »¹¹⁰¹. Se lever le matin, ce serait montrer la bonne disposition de celui qui est prêt à s'aider, à faire des efforts, à se contraindre, à être utile à soi-même ; à partir de ce moment, la société pourrait débloquent une aide à destination de celui qui accepte les règles. '*Aide-toi, alors l'Etat social t'aidera*' : cette injonction pourrait être la devise des politiques sociales actives, qui attendent des preuves d'investissement personnel avant de consentir à investir dans les allocataires de minima sociaux. En exigeant des personnes pauvres qu'elles apportent la preuve de leur bonne volonté sociale et économique, les politiques actives multiplient les injonctions, durcissent les contreparties et insistent sur les devoirs des personnes pauvres à l'égard de la société.

¹⁰⁹⁹ Discours de Nicolas Sarkozy à Nantes, le 15/03/2007.

¹¹⁰⁰ Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy à Bordeaux, le 22/01/2008.

¹¹⁰¹ Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy à Laval, 28 août 2008. Discours retranscrit sur le site de Jean Véronis, professeur de linguistique à l'Université de Provence : www.veronis.fr/discours/transcript/

3.4. Droits et devoirs envers la collectivité : la dialectique de la contrepartie

L'Etat social exige d'abord des personnes pauvres qu'elles travaillent au nom de leur intérêt personnel supposé – qu'il soit social, médical ou psychologique. Pour chaque individu, reprendre une activité permettrait de se motiver, de se fixer un emploi du temps et des objectifs, de commencer à construire un projet personnel, d'être « *utile* » socialement et d'en être « *fier* »¹¹⁰²... Mais si les politiques actives demandent aux personnes pauvres de « *se lever le matin* », c'est aussi pour s'assurer que l'investissement social n'est pas à fonds perdus : les politiques actives apportent une aide financière à ceux qui apportent la preuve de leur bonne volonté sociale, ceux qui acceptent les règles et montrent qu'ils veulent vraiment « *s'en sortir* »¹¹⁰³. Enfin – et c'est l'objectif sociopolitique qui va nous occuper ici – si les politiques sociales actives multiplient les demandes de contreparties à l'égard des allocataires de minima sociaux, c'est afin que chacun apporte son *dû* à la Communauté¹¹⁰⁴ : apporter *quelque chose en retour* de l'aide sociale, réaliser ses *devoirs* et payer *ce qu'on doit* à la société.

Que chacun soit actif et apporte à la société : dans les réformes actives étudiées s'exprime le souhait que l'ensemble de la communauté tire profit de l'activité de tout un chacun. On retrouve cette préoccupation dans les trois terrains. En France, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives pense que « *l'emploi doit être possible pour tous les membres du corps social et les politiques publiques doivent s'être construites pour cela* »¹¹⁰⁵. En utilisant l'expression selon laquelle « *l'emploi doit être possible* », le Haut Commissaire exprime son souhait de voir « *tous les membres du corps social* » travailler pour la collectivité. C'est en suivant « *un cap précis : le travail* »¹¹⁰⁶ que chacun pourra occuper « *une place utile et digne dans la société* »¹¹⁰⁷. Pareillement aux Pays-Bas, le responsable du travail aux services sociaux d'Utrecht pense que « *c'est mieux si, simplement, les personnes*

¹¹⁰² Entretien n°44.

¹¹⁰³ Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy à Laval, 28 août 2008, *op. cit.*

¹¹⁰⁴ Dufour P., Boismenu G., Noël A. *L'aide au conditionnel* : Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2003.

¹¹⁰⁵ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi », p.19.

¹¹⁰⁶ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert », *op. cit.*, p.62.

¹¹⁰⁷ *idem.*

*font des choses*¹¹⁰⁸ ». C'est par le travail que les allocataires se sentiront membres de la communauté :

Alors elles se sentent plus, hum... elles font partie de la civilisation, on pourrait dire¹¹⁰⁹. Elles font partie de la société. Parce que si vous faites quelque chose, vous faites partie, vous participez. Pas seulement à vous former et à apprendre des choses – auquel cas vous pouvez donner l'impression d'attendre encore... Mais réellement, si vous *fabriquez* quelque chose, alors là c'est plus clair. [...] Donc nous croyons dans : « Sois actif ! Essaie de faire ce que tu peux faire. Et apprends dans la situation, et progresse... ». Donc c'est vraiment, oui, une vision.

« Sois actif ! », c'est travailler ?

Oui, oui ! [silence]. A ton niveau. Si c'est en tant que travailleur volontaire pour la ville, alors c'est en tant que travailleur volontaire. Si tu peux travailler dans un magasin, ou ailleurs, quoi que ce soit, c'est bien si tu peux. [...] Parce que c'est toujours mieux que de rester assis à la maison [rires]. Et il y a beaucoup de choses à faire, dans une ville comme celle-ci – comme dans toutes les villes d'ailleurs. Et nous avons plusieurs travailleurs volontaires, et il y a beaucoup de choses à faire. On les a, et on aime que chacun soit actif pour la ville. Donc ils peuvent apprendre par eux-mêmes, pour eux-mêmes. Et alors ils peuvent être importants pour la ville. Donc c'est bien¹¹¹⁰.

Etant donné qu'il y a « *beaucoup de choses à faire* », alors pourquoi ne pas mobiliser la force de travail des allocataires de minima sociaux ? En même temps qu'ils apprendraient en travaillant, les bénéficiaires de l'aide sociale pourraient apporter des choses au profit de la municipalité et de la Communauté toute entière. Comme le disait cet enquêté au cours du même entretien, « *on peut dire que c'est une manière politique de penser, de regarder vos... administrés. Il y a beaucoup de talents, et nous voulons les utiliser pour la ville* »¹¹¹¹. A partir du moment où l'administré est vu comme capable d'œuvrer pour la communauté, alors il *doit* le faire : « *if you can, you should* » répétaient à plusieurs reprises les enquêtés hollandais¹¹¹². Pour le responsable des offres de postes au service public de l'emploi UWV, dès lors qu'un individu touche une indemnité chômage ou une prestation d'assistance, alors la collectivité est en droit de lui adresser des requêtes et d'avoir des attentes à son égard¹¹¹³. « *Tu peux faire quelque chose pour nous en retour !* » : voilà l'exigence adressée à chaque demandeur d'emploi inscrit à l'UWV¹¹¹⁴. En échange du versement de l'allocation, la communauté se réserve un droit de préemption sur les compétences et la force de travail des allocataires : « *Si vous pouvez contribuer à la*

¹¹⁰⁸ Entretien n°26. Dans le texte en anglais : « *we think it's better if people just do [insistant] things* ».

¹¹⁰⁹ *idem*. Dans le texte en anglais : « *they feel, hum, more, hum... part of the civilization you could say* ».

¹¹¹⁰ Entretien n°26.

¹¹¹¹ *idem*.

¹¹¹² Notamment au cours des entretiens n°18, 24, 25, 26 et 27.

¹¹¹³ Entretien n°22.

¹¹¹⁴ Entretien n°22.

collectivité, alors vous le devez » confirme un conseiller au service central de l'emploi à Amsterdam¹¹¹⁵. En contrepartie des droits sociaux que la société lui concède, l'allocataire de l'aide sociale a le devoir d'être « *actif* » pour la collectivité.

Avec l'activation c'est une dialectique de la contrepartie qui se généralise. Tous les droits sociaux, jusqu'à cette garantie minimale de revenu qu'est la prestation d'assistance, devraient être contrebalancés par des devoirs. En France, c'est ce que le Haut Commissariat aux Solidarités Actives appelle l'« *équilibre à construire entre les droits et les devoirs* »¹¹¹⁶. On sait que le système du RMI formulait déjà un ensemble d'exigences et d'injonctions strictes à l'égard des allocataires du minimum social¹¹¹⁷. Mais ces exigences associées au RMI n'auraient pas été suffisamment « *crédibles* » d'après le Commissaire : « *ouvrir un nouveau droit implique de définir de nouveaux devoirs. La généralisation du rSa est l'occasion de repenser les conditions d'application de ce principe* »¹¹¹⁸. S'il y avait une ambiguïté sur la manière dont le Haut Commissaire entendait « *repenser* » les obligations des allocataires du RSA, le chapitre du Livre Vert dédié à la « *logique de droits et devoirs* » est particulièrement éclairant¹¹¹⁹. Ainsi, à la question « *de savoir si le bénéfice du rSa doit être soumis à des contreparties et si, auquel cas, il peut être suspendu si ces contreparties ne sont pas respectées* », le Haut Commissaire répond à plusieurs reprises par l'affirmative : il faut « *rendre crédible l'équilibre des droits et des devoirs* »¹¹²⁰, « *sanctionner le non-respect des devoirs* »¹¹²¹ et rendre les obligations plus « *effectives* »¹¹²². Derrière ce que le Haut Commissaire appelle « *l'instauration d'un véritable équilibre entre les droits et les devoirs des bénéficiaires* », c'est bien le durcissement des contreparties et la multiplication des « *devoirs* » qui sont en jeu.

Les exigences de contreparties à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale sont aussi expressément formulées dans le terrain espagnol. Le responsable de la coordination des projets stratégiques pour l'Economie catalane déplore d'abord ce qui serait un manque de sentiment de responsabilité des allocataires à l'égard de la collectivité. Chacun profiterait de

¹¹¹⁵ Entretien n°21.

¹¹¹⁶ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.31.

¹¹¹⁷ Duvoux, N. « L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion ». *op. cit.* Thèse de sociologie.

¹¹¹⁸ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.29.

¹¹¹⁹ *ibid.*, p.29-33.

¹¹²⁰ *ibid.*, p.29.

¹¹²¹ *ibid.*, p.31.

¹¹²² *idem.*

la protection apportée par les politiques sociales, sans être suffisamment tenu d'agir en faveur de la collectivité : *« les gens pensent que l'Etat est la mère de tous. Ils pensent qu'ils ont l'obligation de se protéger, mais ils ne pensent pas que, comme individus, ils doivent faire aucun effort spécial pour solutionner leurs problèmes. [...] L'Etat protecteur, je pense qu'ici ça fonctionne beaucoup »*¹¹²³. Il faudrait changer cette logique de « droit » à sens unique dont les individus se sentent les créanciers, pour mettre davantage l'accent sur les services que chacun devrait apporter à la collectivité. Lorsqu'on lui demande comment il définirait « l'activation », le sous-directeur général au département de l'emploi répond *« qu'il est question d'un changement »*, avant de préciser ce que recouvre ce changement : *« Que toi, tu es en train de recevoir de l'argent, mais en même temps tu as du temps, et ça doit être une obligation de te former et améliorer ton employabilité. Je crois que c'est ça, l'activation »*¹¹²⁴. Le chef de cabinet du ministère des affaires sociales catalan insiste lui aussi sur l'obligation de formation : *« Ils doivent faire des cours de formation pour pouvoir faire d'autres choses. Et ça doit être lié aux prestations. 'Si tu ne travailles pas, forme-toi ! Et forme-toi de manière spécialisée' »*¹¹²⁵. Les formations devraient être orientées vers ce dont la société et le pays ont besoin : *« C'est que notre pays va par-là ! »* ; *« le pays va par là et par là, c'est pourquoi notre formation doit aller dans cette direction. Bien sûr, il faut laisser différentes options aux personnes [mais] si tu ne trouves pas de travail, et bien cherche celui que le marché propose ! »*¹¹²⁶. Que chacun y « mette du sien » au profit de la communauté toute entière est une préoccupation constante du chef de cabinet du ministère des affaires sociales catalan :

Une chose est qu'on ne puisse pas, une autre est qu'on ne veuille pas. [silence]
 Donc nous sommes un collectif. Un pays c'est un collectif qui doit avancer ensemble. Il y aura toujours des personnes qui ne pourront pas suivre. Il y en aura toujours. Mais il ne faut pas que ce soit parce qu'elles ne veulent pas, mais parce qu'elles ne peuvent pas. Si elles ne veulent pas ? [claquements de doigts rapides]
 Et bien : 'active-toi ! Parce que tu n'as aucun problème. Tu peux le faire ? Et bien fais-le !'¹¹²⁷

Parce qu'un pays est un « collectif », alors tous ceux qui le « peuvent » doivent apporter leur contribution au bien commun. Cette contribution peut prendre des formes diverses : reprise d'un travail, formation, amélioration de son « employabilité », etc. Mais chacun a le devoir de s'« activer » pour que tous puissent « avancer ensemble » :

¹¹²³ Entretien n°42.

¹¹²⁴ Entretien n°41.

¹¹²⁵ Entretien n°44

¹¹²⁶ *idem.*

¹¹²⁷ *idem.*

Il y aura toujours des personnes qui ne pourront pas suivre le rythme, et les politiques sociales sont utiles pour ces personnes. Pour ne pas les laisser sur le bord du chemin. Nous sommes d'accord avec ça. Mais ce qui n'est pas possible, c'est qu'une personne avec toutes ses capacités, à 100%, tout... elle a tout, elle peut faire tout ce qu'elle veut... Elle peut faire tout ce qu'elle veut, et elle ne le fait pas ? Parce qu'il y a une protection, et qu'en dessous de ça on ne va pas la laisser tomber ? Et bien non ! Non. C'est-à-dire : oui à l'égalité des chances, que tout le monde puisse accéder à une formation, à tout... Mais il faut que chacun y mette du sien¹¹²⁸.

Certes la société garantirait des droits sociaux aux citoyens, un accès à la formation, une « *égalité des chances* », etc. Mais, en échange, chaque personne en état de travailler devrait améliorer ses compétences, mobiliser ses atouts personnels et faire usage de sa capacité de travail pour le profit de tous. Comme le pense le sous-directeur général au département de l'emploi de la Generalitat de Catalunya, il faudrait susciter davantage la « *prise de conscience que chacun doit contribuer au bien-être général, et créer par l'action de travailler* »¹¹²⁹. Certes l'aide sociale resterait nécessaire, mais en retour les pouvoirs publics auraient le droit d'exiger des allocataires qu'ils activent leurs compétences et leur force de travail pour le bien de la collectivité.

La dialectique des droits et devoirs a pour conséquence une responsabilisation accrue des personnes pauvres : chaque bénéficiaire doit se sentir redevable de la solidarité sociale et veiller à sa propre contribution à l'œuvre collective. C'est ce que Arnsperger, à la suite de son étude de l'Etat Social Actif en Belgique, a théorisé grâce au concept de « *solidarisme responsabiliste* ». Selon Arnsperger, le « *solidarisme responsabiliste* » procède à un retournement de la notion de solidarité, qui n'est plus cette sécurité que la collectivité garantit à chaque individu face aux risques sociaux, mais le sentiment de solidarité que chacun doit ressentir à l'égard du collectif :

Il incombe à l'individu de peser le moins possible sur l'ensemble des autres individus ; et il incombe, en retour, à la collectivité de donner à chaque individu les moyens lui permettant de réduire au maximum la charge nette qu'il représente pour les autres¹¹³⁰.

¹¹²⁸ *idem*.

¹¹²⁹ Entretien n°41.

¹¹³⁰ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». in Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 279-280. Sur ce « *renversement du principe de solidarité* » au cœur de la philosophie des réformes sociales « *actives* », voir également : Dang A.-T., Zajdela H. « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice ». *Recherches économiques de Louvain*, vol.75, n°3, 2009, p. 313-352. Pour une analyse sur le cas français en particulier : Eydoux A., Tuchszirer C. « Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion ». Document de travail du CEE, n° 134, novembre 2010. Van Oorschot fait le même constat d'un retournement du principe de solidarité lorsqu'il étudie

Certes, avec l'activation, l'Etat continue de financer des mesures à destination des personnes les moins bien loties ; cependant, ce financement est conditionné à la réalisation d'efforts de la part des allocataires, et à la minimisation du poids que les personnes pauvres font peser sur le collectif :

Des individus qui mettent tout en œuvre – y compris dans la nature de leurs choix (d'alimentation, de travail, d'activité physique, etc.) – pour que le poids de leur choix rejaillisse le moins possible sur la collectivité. Cette attitude particulière s'appelle « activation » : les individus *s'activent* de telle sorte qu'avant d'avoir recours à la solidarité collective, ils ont tenté au préalable d'« épuiser activement » toutes les possibilités de « s'en sortir par eux-mêmes »¹¹³¹.

Parce qu'il reçoit une aide financière dont le coût pour l'Economie et la société est rappelé avec insistance – voir par exemple les débats sur le mode de financement du RSA en France¹¹³², ou les polémiques sur le coût de la RMI en Catalogne¹¹³³ –, l'allocataire d'un minimum social est placé en situation de culpabilité face à l'Etat social. Ainsi l'allocataire d'un minimum social est-il placé dans un statut de « débiteur » face à l'économie et à la solidarité nationales :

L'affirmation répétée, que la mission centrale de la démocratie sociale était de protéger la dignité de tous les êtres humains, en particulier des plus démunis ou des plus vulnérables, va désormais de pair avec le rappel de leur qualité de débiteur vis-à-vis de l'Etat protecteur¹¹³⁴.

Redevables de l'aide que la collectivité finance pour eux, les allocataires de minima sociaux doivent veiller à minimiser le coût net de leur situation pour la société – en réalisant des travaux d'intérêt général, en se formant, en reprenant un travail au plus vite.

Mais en insistant sur la « *prise de conscience que chacun doit contribuer* », les allocataires de minima sociaux sont renvoyés à un statut paradoxal d'extériorité par rapport à l'ensemble de la société – comme si les personnes pauvres, elles, ne se rendaient pas compte qu'elles devaient participer au « *bien-être général* ». En renforçant les contreparties, les politiques sociales actives permettraient d'inculquer ces sentiments de solidarité sociale et de

les réformes « actives » menées aux Pays-Bas : Van Oorschot, W. « The Dutch Welfare State. From collective solidarity towards individual responsibility ». *CCWS Working paper*, n°2006-41, 2006.

¹¹³¹ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». *op. cit.* p. 291.

¹¹³² Chaffanjon, C. « Polémique autour du mode de financement du RSA ». *Le Point*, 25/04/2008 ; Guélaud C., Roger P. « RSA : le gouvernement tente de corriger le tir en plafonnant les niches fiscales ». *Le Monde*, 17/09/2008.

¹¹³³ Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». *op. cit.*; EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». *op. cit.*

¹¹³⁴ Thomas, H. *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*. *op. cit.*

citoyenneté qui feraient défaut chez les allocataires de minima sociaux, en même temps qu'elles permettraient de les contrôler plus strictement :

Les formations devraient-elles être obligatoires ?

Oui. Parce que nous avons besoin de faire passer les gens d'un statut à l'autre, et pour ça il est nécessaire que soient liées les formations et les prestations. 'Si tu ne travailles pas, étudie !' Et ainsi, on pourrait voir également qui est dans l'économie clandestine. Qui ne paie pas... qui travaille au noir, sans payer d'impôts. Et en effet, il ne pourrait pas se former s'il travaille déjà en réalité ! Ainsi, si tu ne peux pas te former, c'est qu'en fait tu travailles, ou alors que tu ne veux pas te former¹¹³⁵.

Les contreparties seraient un moyen de contrôler les situations et les motivations personnelles : si certaines personnes reçoivent l'aide minimale, c'est peut-être parce qu'elles l'ont voulu, qu'elles travaillent en complément, qu'elles cumulent les aides sociales avec des revenus non déclarés... Après avoir déploré le manque de conscience sociale des allocataires de minima sociaux, les politiques sociales actives finissent par mettre en cause la responsabilité individuelle de la pauvreté : les personnes pauvres profiteraient de l'aide sociale par manque de conscience civique ou par calcul. La suspicion de l'Etat social se traduit dès lors par un durcissement des contrôles, des sanctions, et une responsabilisation accrue des individus dans la sortie de la pauvreté. Comme l'exprime un conseiller à l'agence publique pour l'emploi d'Utrecht, « *on rend les gens plus responsables de leur propre situation* »¹¹³⁶ ; en France, c'est un dénommé « *dispositif de responsabilisation* »¹¹³⁷ des allocataires du RSA qui est mis en place. En leur rappelant avec insistance les coûts qu'elles font peser sur la société et l'Economie nationales, les personnes pauvres sont responsabilisées quand aux causes de leur situation, culpabilisées et sanctionnées si elles ne sont pas suffisamment actives et efficaces dans leur retour à l'emploi.

3.5. Mieux conduire les conduites : ce que le gouvernement fait pour lui-même

Les allocataires de minima sociaux devraient se diriger davantage vers l'emploi : ce serait bon pour l'Economie, pour la société et pour les individus eux-mêmes. Mais pour que les taux d'emplois augmentent, il faudrait que les instruments de stimulation soient efficaces.

¹¹³⁵ Entretien n°44.

¹¹³⁶ Entretien n°23.

¹¹³⁷ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p. 30.

Pour que davantage de personnes travaillent, il faudrait que davantage d'allocataires retournent vers le marché du travail, et donc que les mécanismes favorisant ce retour à l'emploi fonctionnent. Le problème de gouvernement est le suivant : si les individus ne sont pas attentifs au niveau comparé des coûts et des bénéfices, alors l'élévation des bénéfices de l'emploi et des coûts associés au non-travail risquera de rester sans effet. Si les individus ne font pas de choix maximisateur, alors les incitations seront inefficaces ; quand bien même toutes les variables du calcul seraient modifiées, le changement de comportement resterait improbable si les acteurs ne faisaient pas ce calcul. Autrement dit, pour qu'une politique publique fonctionne il faut que les groupes cibles soient sensibles au mode de gouvernement choisi¹¹³⁸. C'est le dernier objectif sociopolitique que nous allons étudier ici – et c'est un objectif solidaire de tous les autres, une condition nécessaire à la réussite des autres objectifs : faire en sorte que les allocataires de minima sociaux réagissent bien aux stimuli de gouvernement.

L'activation, en même temps qu'elle construit et implémente des dispositifs de gouvernement, veille à ce que les agents sociaux soient sensibles à ces dispositifs. Les instruments choisis – les incitations – peuvent n'avoir aucun effet sur les groupes cibles si ceux-ci sont imperméables aux incitations. Pour limiter ce risque, les politiques actives ont une visée : faire en sorte, en même temps qu'elles adressent des incitations, que les groupes cibles soient réactifs à ces incitations. On prend note de cette préoccupation dans les trois terrains. En Catalogne, tout d'abord, la Generalitat souhaite « *stimuler* »¹¹³⁹ les personnes sans emploi dans leur comportement à l'égard du travail. Il s'agit de faire en sorte que les individus réalisent eux-mêmes des comparaisons financières des situations d'emploi et de non travail : ainsi, ils pourront se rendre compte que leur intérêt financier est de travailler. Lorsqu'on demande au responsable des politiques d'insertion dans le travail en Catalogne la raison pour laquelle le dispositif d'assistance a été réformé en 2006, il répond :

C'était pour stimuler les personnes et faire qu'elles ne s'accommodent pas de la prestation. Et qu'elles soient plus... enclines, disons, à reprendre un travail.

Pardon : qu'elles soient plus ?...

Plus... plus disponibles pour reprendre un travail. [...] Le complément fait que c'est plus attractif d'aller travailler¹¹⁴⁰.

¹¹³⁸ Knoepfel P., Larrue C., Varone F. *Analyse et pilotage des politiques publiques. op. cit.*

¹¹³⁹ Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. *op. cit.*

¹¹⁴⁰ Entretien n°45.

Pour que les arguments financiers soient efficaces, il faudrait que les individus y soient attentifs et sensibles. Ainsi, la réforme de la RMI catalane de 2006 a-t-elle veillé à rendre plus visibles les avantages financiers de la reprise d'emploi : il fallait que chaque allocataire se rende compte qu'il pouvait gagner plus en travaillant ; c'est ce qui devait le « pousser »¹¹⁴¹ à réévaluer son jugement sur le retour au travail. Il fallait stimuler les allocataires du minimum social, faire en sorte qu'ils ne s'installent pas dans la prestation, qu'ils ne s'en satisfassent pas, que la prestation ne leur suffise pas ; il fallait qu'ils aient l'esprit plus « disponible », plus « enclin », plus intéressé aux arguments financiers. Pour que chacun fasse le bon choix, il fallait « encourager » davantage les allocataires à faire leur calcul monétaire, à réaliser une évaluation financière et à prendre la décision la plus rentable : le retour au travail.

Aux Pays-Bas également, le responsable des services sociaux d'Utrecht dit que la prime financière est un « déclencheur » [trigger] : c'est ce qui démarrerait, enclencherait et entraînerait de nouveaux comportements. En montrant aux allocataires de minima sociaux qu'ils peuvent gagner plus d'argent, les « mini jobs » éveilleraient l'attention des personnes pauvres, exciteraient l'intérêt financier et encourageraient à réaliser un calcul comparatif. Finalement, c'est en enjoignant chacun à faire un arbitrage financier que les retours à l'emploi seraient les plus nombreux – les incitations étant d'autant plus efficaces qu'elles seraient mieux vues et mieux prises en compte par les acteurs. Ainsi la loi de 2004 sur le WWB a-t-elle veillé à sensibiliser tous les acteurs sociaux quant aux conséquences financières de leurs choix : ce sont à la fois les bénéficiaires de l'assistance (« les bénéficiaires ont expérimenté un changement culturel »¹¹⁴²) de même que les services sociaux municipaux (« l'évaluation a montré que le WWB a effectué un changement culturel vers le « travail plutôt que les allocations » au sein des corps administratifs¹¹⁴³) qui ont été encouragés à faire leurs comptes et à étudier avec plus de considération les arguments financiers. En 2008, le gouvernement hollandais s'est ainsi félicité du succès de la loi sur le WWB : « Les objectifs de la loi ont été atteints principalement grâce aux incitations financières »¹¹⁴⁴. Ce sont les incitations qui expliqueraient les réussites de la loi : en se comportant en acteurs rationnels et intéressés, les allocataires de minima sociaux et les agents sociaux municipaux auraient suivi au mieux les

¹¹⁴¹ *idem*.

¹¹⁴² SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell ». *op. cit.*, p.7.

¹¹⁴³ Pays-Bas. « PNR 2008 ». *Op.cit.*, p. 65.

¹¹⁴⁴ *idem*.

incitations du ministère. En rendant plus visibles et plus attractives les incitations, le ministère social se serait donné les moyens de mieux gouverner les comportements.

En France, enfin, voici comment le responsable de la Communication au sein du Cabinet Hirsch présente les objectifs de la campagne de promotion du RSA :

On voulait vraiment que soit mis en avant, euh, le bénéfice du changement de dispositif, qui était justement, euh, le changement de paradigme entre « quand je reprend du travail je perds de l'argent ; avec le RSA quand je reprends du travail, je gagne de l'argent ». C'est vraiment, c'est vraiment ça. D'où le fait que l'on ait mis, euh, euh, quasiment, sur les films et le reste, on a mis 3 situations, quasiment 3 situations sur 4, c'est des personnes qui travaillaient. C'est bien pour ça, quoi.

Pourquoi – pardon, je n'ai pas compris...

C'est bien pour ça : j'ai dit que justement, c'est ce qu'on a vraiment, ce sur quoi on a vraiment axé les choses, qui était le bénéfice du retour à l'emploi. Et qui, qui justement, je pense est très différent de... juste le positionnement, le changement du RMI au RSA, voilà : il y a un saut, c'est pas un changement c'est un saut, puisqu'il y a quelque chose de vraiment nouveau et de plus. [...] C'est pour ça qu'on a un slogan qui dit « le RSA ça sert à ça » : ça sert que quand vous travaillez vous avez ça dans votre poche, quand vous retravaillez vous avez plus d'argent¹¹⁴⁵.

Pour le responsable des campagnes de communication au sein du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, il fallait que chaque personne prenne en compte les gains apportés par le RSA – à la fois les avantages généraux de la réforme, mais surtout les bénéfices personnels, le bonus financier que chacun pourrait recevoir. L'enjeu était certes de faire accepter socialement et politiquement le RSA, mais surtout d'inciter tous les allocataires et les travailleurs pauvres à faire leur calcul : pour le Haut Commissariat, « *la création du rSa permet de simplifier le système des aides et de rendre l'ensemble plus lisible pour les bénéficiaires, les revenus plus prévisibles pour les familles, les transferts plus faciles à expliquer* »¹¹⁴⁶. Il fallait rendre plus simple les calculs financiers pour les personnes sans emploi ; la raison en est détaillée par un autre membre du Cabinet Hirsch :

Le système n'a pas vocation à faire supporter le poids de la complexité aux usagers, donc aux personnes en situation de pauvreté. Ce qui fait qu'on se doit d'apporter des mécanismes simples, d'abord par respect pour ces personnes, mais aussi parce que la simplicité est aussi une caractéristique pertinente pour l'objet qu'on se propose de construire. On a, on a besoin de, enfin on pense que les, que ces personnes ont besoin de se projeter, de pouvoir compter sur un certain nombre de choses quand elles prennent telle et telle décision. Et pour que ces choses soient transparentes il faut que le cadre proposé soit, soit simple. Et là, les usagers, même les professionnels, hein, qui sont censés faire le relai avec les usagers, étaient assez largement... déconcertés par la complexité du dispositif antérieur. Ils sont aussi déconcertés par le RSA, c'est vrai qu'ils ont trouvé ça compliqué aussi (rires), mais la vérité c'est que pourtant c'était plus simple que le RMI ! Donc pour moi, et

¹¹⁴⁵ Entretien n°3.

¹¹⁴⁶ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.14.

j'insiste beaucoup parce que c'est ça la différence et ça a été un point débattu, c'est que c'est pas borné dans le temps. Il n'y a pas de règle... alors bien sûr il y a l'histoire des trois mois et des mois suivants, mais ça s'arrête pas au bout de douze mois, il n'y a pas de prime ponctuelle qui viendrait mécaniquement scander les étapes importantes du parcours... même si il peut y avoir des aides qui viennent soutenir telle ou telle dépense précise. Et c'est simple parce que c'est un bête mécanisme proportionnel, hein. Enfin moi, quand je... Ca c'était vraiment très très... C'est important quand on regardait le schéma, habituellement le schéma qu'on mettait en avant c'était un schéma qui présentait la fluctuation des aides dans le temps, à partir d'une date hypothétique ou la personne reprenait un emploi, donc on voyait, avec l'ancien système donc, trois mois de cumul intégral, la prime de 2000 euros, la fin des trois mois de cumul, la prime forfaitaire, les aides au logement, la prime pour l'emploi... C'était très complexe, avec des sinusoïdes très très irrégulières, qu'on pouvait remplacer par un beau schéma plus simple, plus lisse, plus linéaire, de RSA¹¹⁴⁷.

Rendre plus « simple » l'estimation des gains au travail : voilà ce que souhaitait le Haut Commissariat. Il fallait que le mécanisme de calcul soit facilement compréhensible et appropriable par les citoyens, pour que chacun puisse « *se projeter* », avoir une meilleure visibilité de ses finances et puisse faire ses choix selon des variables monétaires. En étant plus clairs et plus manifestes, les arguments financiers seraient mieux pris en compte par les individus : chacun pourrait savoir ce qu'il gagnerait en percevant un salaire et des compléments de revenus de type « RSA chapeau ». Dans cette visée, le site du gouvernement consacré au RSA permettait et encourageait chaque citoyen à faire son calcul : après avoir dit que le RSA avait pour « *objectif* » de « *simplifier les minima sociaux* », la page Internet du gouvernement présentait au visiteur « *concrètement [ce] que peut m'apporter le RSA* »¹¹⁴⁸. En concluant sur le logiciel de simulation de la CAF, le gouvernement encourageait tout un chacun à « *faire le test Rsa* » et à « *estimer le montant de votre Rsa* »¹¹⁴⁹. Ce souci de simplification et de mise en avant des arguments financiers était une volonté partagée au plus haut niveau de l'Etat, le Premier ministre et le Président de la République souhaitant que « *le système d'aide sociale soit plus personnalisé, plus simple* »¹¹⁵⁰.

Du point de vue du gouvernement il s'agissait de faire en sorte, avant même de faire changer *réellement* les comportements, que ces comportements soient susceptibles de changer, qu'ils aient toutes les bonnes raisons de changer : établir les conditions pour que 'ça marche', pour que le gouvernement par les incitations fonctionne. Car faire des systèmes

¹¹⁴⁷ Entretien n°2.

¹¹⁴⁸ Site Internet du gouvernement consacré au RSA : < <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/qu-est-ce-que-le-revenu-de-solidarite-active-0>>

¹¹⁴⁹ La page Internet du gouvernement renvoie à la simulation de la CAF : <<https://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/testrsa>>

¹¹⁵⁰ Président de la République et Premier ministre. « Lettre de mission au Haut commissaire aux solidarités actives cité », *op. cit.*

incitatifs sans que les personnes les comprennent et y soient sensibles, c'est inefficace d'après le Haut Commissaire :

Il a été montré que la prime pour l'emploi (PPE) n'a pas eu l'effet incitatif attendu : son effet, dilué sur une très large population, est trop faible. Ces différentes réformes, conjuguées avec les différentes aides locales, ont abouti à un système d'une complexité telle qu'il est difficile de prédire les revenus d'une personne qui reprend un travail, augmente son activité ou tout simplement bénéficie d'une augmentation de salaire¹¹⁵¹.

Pour que les incitations soient suivies, il faut que les comportements soient perméables à ses incitations. Or, ce n'est qu'au prix d'estimations budgétaires plus accessibles, de gains monétaires plus manifestes et de choix financiers plus clairement avantageux que les incitations pourraient avoir « *l'effet attendu* » : il faudrait que chacun puisse évaluer et prévoir de la manière la plus directe possible ses gains financiers. C'est à partir du moment où les acteurs sociaux auront intégré les variables financières et qu'ils appliqueront le logiciel maximisateur à leurs propres choix qu'ils pourront être gouvernés avec efficacité par les politiques incitatives. Les politiques sociales actives actionnent ainsi deux mécanismes – le second étant la condition de réussite du premier : elles distribuent des sanctions et des bonus financiers (1), tout en veillant à ce que cette distribution soit la plus visible possible, que chacun puisse estimer les coûts, prévoir les conséquences financières de ces choix (2), et finisse par se diriger là où les incitations le conduisent. Ce faisant, les politiques sociales actives atteignent un objectif de gouvernement : en suscitant les comportements maximisateurs, les politiques incitatives se donnent une prise robuste sur les acteurs sociaux. En enjoignant chacun à choisir en calculant, les politiques sociales actives rendent les comportements plus prévisibles, plus réactifs et plus perméables aux politiques publiques.

Comme un préalable à leurs objectifs économiques et sociaux, les politiques sociales actives ont une fonction d'ordre politique : favoriser la conduite des comportements par le bais des intérêts. Cette mutation politique traduit un changement de *gouvernementalité* au sens foucauldien :

Le gouvernement, en tout cas le gouvernement dans cette nouvelle raison gouvernementale, c'est quelque chose qui manipule des intérêts. Plus précisément, on peut dire ceci : c'est que les intérêts c'est, au fond, ce par

¹¹⁵¹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.3.

quoi le gouvernement peut avoir prise sur toutes ces choses que sont pour lui les individus¹¹⁵².

Pour favoriser la conduite des intérêts, l'enjeu de gouvernement est de créer des individus utilitaristes et maximisateurs : les acteurs sociaux seront d'autant plus sensibles aux mécanismes incitatifs qu'ils seront rationnels et calculateurs¹¹⁵³. Pour Laval, « *il s'agit en somme de produire un certain type d'homme qui serait apte à se laisser gouverner par son propre intérêt. L'objet du pouvoir n'est donc pas donné, il se réalise dans les dispositifs que le gouvernement crée, entretien, stimule* »¹¹⁵⁴. Laval conclut : « *La politique néolibérale entend mettre en œuvre une universalisation pratique du raisonnement économique, avec pour référence normative le sujet rationnel calculateur* »¹¹⁵⁵. La rationalité financière et maximisatrice des acteurs sociaux est bien construite, suscitée et soutenue par les politiques actives : « *l'individu entrepreneur de soi* »¹¹⁵⁶ est modelé par les pouvoirs publics. Comme le note Brown, « *le néolibéralisme est un projet constructiviste : pour lui, la stricte application de la rationalité économique à tous les domaines de la société n'est pas une donnée ontologique ; il œuvre [...] au développement de cette rationalité* »¹¹⁵⁷. Les politiques sociales actives jouent sur les variables du calcul en même temps qu'elles encouragent les comportements calculateurs : avant de gouverner par les intérêts, l'objectif est de veiller à ce que les individus soient bien motivés par les intérêts. Il s'agit, en même temps que l'on développera les incitations financières, de faire en sorte que les individus soient sensibles et réactifs à ces incitations : utilitaristes, les choix pourront être modélisables, plus aisément appréhendables et plus facilement gouvernables. En encourageant les comportements calculateurs et maximisateurs, les politiques actives permettent et réalisent le *gouvernement par les intérêts* dans le secteur social.

¹¹⁵² Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *Op.cit.*, p. 43.

¹¹⁵³ Comme le note Jeanpierre à la suite de Foucault : « *Le néolibéralisme requiert par conséquent une action politique de promotion de la concurrence dans tous les domaines de la vie sociale, et pas seulement, ni essentiellement, dans l' économie* ». Jeanpierre, L. « Une sociologie foucauldienne du néolibéralisme est-elle possible ? ». *op. cit.*, p.96.

¹¹⁵⁴ Laval, C. « Penser le néolibéralisme ». *op. cit.*, p.16. Pour une analyse approfondie des fondements ontologiques du néolibéralisme, voir également : Laval, C. *L'homme économique, essai sur les racines du néolibéralisme*. *op. cit.*

¹¹⁵⁵ *idem*.

¹¹⁵⁶ Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. *op. cit.*, p.476.

¹¹⁵⁷ Brown, W. *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*. Paris : Les Prairies ordinaires, 2007, p.51.

Conclusion du chapitre Ve

Après avoir constaté que les systèmes nationaux de protection sociale héritaient de traditions politico-administratives différenciées et qu'ils faisaient face à des problèmes économiques et sociaux distincts (Chapitre IIe), nous nous sommes demandés si les réformes « actives » menées en France, en Espagne et aux Pays-Bas partageaient des caractéristiques communes et si elles avaient tendance à faire converger les systèmes d'indemnisation de l'inactivité dans les trois Etats. Dans le chapitre IIIe nous avons montré que les réformateurs – à travers la manière dont ils exprimaient leurs intentions et leurs modes de raisonnement dans les textes officiels et dans les entretiens semi-directifs – adoptaient des cadres conceptuels et normatifs similaires en matière de politiques sociales : parce que les allocataires de minima sociaux sont pensés comme des acteurs rationnels, calculateurs et intéressés, les systèmes traditionnels d'indemnisation de l'inactivité (les dispositifs dits « passifs ») apparaissent comme désincitatifs et structurellement défavorables au travail. Ce constat partagé par les responsables politico-administratifs en charge des réformes, les mesures d'« activation de la protection sociale » s'imposent comme une évidence dans les trois terrains : étayées par des concepts et des références économiques partagées (approches économiques standard du marché du travail), les mesures visant à « rendre le travail payant » sont adoptées dans les trois terrains étudiés, modifiant ainsi les techniques de guidage social et administratif des allocataires de minima sociaux. Dans le chapitre IVe, nous avons montré que les réformes de l'assistance en France, en Catalogne et aux Pays-Bas s'appuyaient sur des instruments de politiques publiques comparables : l'« activation » des politiques publiques est au cœur d'une théorie et d'une pratique de gouvernement social qui permet de mettre en œuvre et de penser ensemble les approches coercitives et incitatives du gouvernement des volontés. A partir du moment où la reprise d'un emploi est conçue comme une décision individuelle dépendant des coûts et les bénéfices du travail, les politiques sociales « actives » vont veiller à agir conjointement sur les deux variables. Les « incitations » à travailler amélioreront les gains financiers à la reprise d'un emploi, tandis que les contraintes et les sanctions administratives et financières seront durcies pour les personnes qui ne retourneront pas sur le marché du travail. Pourquoi vouloir « activer » ainsi l'aide sociale ? Nous avons vu dans ce chapitre Ve que des objectifs économiques ont pu guider les réformateurs, notamment la volonté d'accroître la fluidité du marché de l'emploi, d'améliorer les taux d'activité, de développer la

production marchande. Toutefois, ces objectifs économiques ne sont pas les seuls et il faut analyser ce que les politiques « actives » font à l'Etat-providence et aux relations entre citoyens et pouvoirs publics. La dialectique des droits et des devoirs ainsi qu'une logique de contrepartie favorisent le retournement du concept de solidarité¹¹⁵⁸ : les bénéficiaires des politiques sociales doivent apporter à l'Etat social et à la Collectivité une contribution en échange de l'aide qui leur est fournie. Les personnes pauvres sont ainsi mobilisées au profit de la société et de l'économie nationales ; surtout, elles sont enjointes à « s'activer » et à se concevoir elles-mêmes comme des acteurs volontaires, déterminés et rationnels. Par le développement des primes, sanctions monétaires et autres *sitmul*i financiers, les politiques sociales « actives » suscitent et encouragent les comportements calculateurs et maximisateurs ; ce faisant, les réformes « actives » établissent les conditions de mise en œuvre et de réussite du *gouvernement par les intérêts* dans le secteur social.

Si on la définit comme une « *progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes* »¹¹⁵⁹, alors on peut considérer qu'une « convergence cognitive » est bien à l'œuvre dans le secteur de l'emploi et des politiques sociales en Europe : les objectifs, les algorithmes et les instruments d'indemnisation de l'inactivité ont tendance à converger depuis le début des années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas¹¹⁶⁰. Une fois posé ce constat, c'est la question des *causalités* qui se pose avec insistance : pourquoi trois pays différents ont-ils adopté des solutions de politiques publiques comparables alors même qu'ils héritaient de traditions sociohistoriques différenciées et qu'ils n'étaient pas confrontés aux mêmes problèmes économiques et sociaux ? L'hypothèse d'un « problème similaire » auquel tous les réformateurs des trois pays auraient dû faire face (changement de l'opinion publique, urgence budgétaire ou problème économique semblable) est peu robuste : comme nous allons le montrer au début du prochain chapitre, les responsables politico-administratifs n'ont pas adopté des réformes « nécessaires » pour faire face à des problèmes qui seraient « universels ». Les réformes ont été *construites* dans un

¹¹⁵⁸ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». *op. cit.*

¹¹⁵⁹ Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : quel rôle pour l'eupéanisation ? ». *op. cit.*

¹¹⁶⁰ A la fin de ces trois chapitres nous pouvons donc répondre positivement aux deux premières questions de la thèse. Q1 : Oui, l'« activation » des politiques sociales a impliqué des changements d'algorithmes, d'instruments et d'objectifs des politiques publiques ; Q2 : Oui, les changements constatés dans les trois pays suivent des directions similaires. A la fin de cette deuxième partie de la thèse nous pouvons donc valider la première sous-hypothèse de la recherche : les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation » menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas.

certain sens, avec un diagnostic sur les problèmes et une manière d'envisager les solutions qui auraient pu être différents : pourquoi les réformes ont-elles adopté cette pente-là, précisément ? Pourquoi les réformateurs ont-ils pensé, dans trois pays différents et face à trois systèmes sociaux distincts, que les incitations à travailler étaient un problème central et que les politiques « actives » étaient une solution « évidente » et « inéluctable »¹¹⁶¹ ? Dans la partie III de la thèse nous allons voir que, pour comprendre les causes de la convergence, il faut s'intéresser de plus près aux processus d'européanisation qui ont favorisé le changement des politiques publiques en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

¹¹⁶¹ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*

Table des matières du volume 1

Résumé de la thèse	3
Remerciements	5
Sommaire	8
Introduction de la thèse	10
PARTIE I - CONSTRUIRE.....	20
<u>Chapitre Ier : Comment analyser des politiques publiques</u>	<u>21</u>
Introduction.....	22
1. Le cadre théorique de la recherche.....	23
1.1. Une analyse des politiques publiques	23
1.2. Etudier des institutions, un choix épistémologique.....	29
1.3. Les facteurs du changement dans l'analyse des politiques publiques.....	37
1.3.1. Structures et agents	38
1.3.2. Idées et identité sociale : une approche sociologique.....	39
1.3.3. Le changement est-il possible ?	41
1.3.4. Le rôle des intérêts sociaux.....	43
1.3.5. L'interdépendance des idées, des institutions et des intérêts.....	45
2. Définir les concepts : la construction théorique de la recherche	50
2.1. Qu'est-ce que l' « activation » ?.....	50
2.1.1. S'accorder sur les typologies : des difficultés de l'« exercice ».....	51
2.1.2. Pour une définition commune de l'activation : un projet de recherche.....	56
2.2. Convergence et divergence	61
2.3. Les hypothèses causales.....	63
2.3.1. Evaluer la robustesse des hypothèses	63
2.3.2. Faire de l'eupéanisation une hypothèse causale	68
2.4. Algorithmes, instruments, objectifs : les catégories analytiques du changement....	75
2.5. Questions, problématique et hypothèses : le précis théorique de la démonstration.	80
3. La distance à l'objet : une approche méthodologique.....	88
3.1. Recueil et exploitation des données : pour une théorie « ancrée »	89

3.2. Méthode qualitative de recueil des données : comment et pourquoi faire des entretiens semi-directifs ?	92
3.2.1. La distribution des entretiens	92
3.2.2. Sens et motivations sociales : ce que les entretiens apportent à la compréhension des phénomènes étudiés	95
3.2.3. Un jeu à deux temps : déjouer l'inquiétude pratique de l'entretien	101
3.2.4. Autour de l'entretien : préparation, prise de contact, introduction	104
3.2.5. Modalités pratiques de l'enquête	108
3.3. Traitement des données : codage, catégorisation, construction théorique	113
3.3.1. Codification et conceptualisation en pratique	113
3.3.2. Un exemple de comparaison thématique : « qu'est-ce que l'activation ? »	116
Conclusion du chapitre Ier	122

Chapitre IIe : Les divergences traditionnelles	125
Introduction	126

1. Travail et chômage : la situation des Etats	127
1.1. Comparer des modèles sociaux différents	127
1.1.1. Une comparaison MDSD : « Most Different Systems Design »	127
1.1.2. Justification du terrain au regard de la littérature sur la protection sociale : les modèles de protection sociale	129
1.2. Des systèmes sociaux confrontés à des problèmes d'emploi et de chômage distincts : une présentation statistique	135
1.2.1. Taux de chômage : comparaison sur longue période	136
1.2.2. La situation de l'emploi à la fin des années 2000 : l'impact différencié des crises économiques sur les marchés du travail	139
1.2.3. Indicateurs complémentaires au taux de chômage	142
1.2.4. Résultats sociaux : des taux de pauvreté polarisés dans les trois pays	146
2. Le chômage pris en charge par l'Etat : institutions héritées, réformes contemporaines	149
2.1. Structures administratives de gestion du chômage aux Pays-Bas	149
2.1.1 Institutions de traitement du chômage aux Pays-Bas	150
2.1.2. Prestations de compensation de l'inactivité aux Pays-Bas	153
2.1.3 Une histoire de l'emploi hollandais depuis les années 1980	156
2.2. Structures administratives de gestion du chômage en Espagne	163
2.2.1. Institutions de traitement du chômage en Espagne	163
2.2.2. Prestations de compensation de l'inactivité en Espagne	165
2.2.3. Une histoire de l'emploi espagnol depuis les années 1980	168
2.3. Structures administratives de gestion du chômage en France	175
2.3.1. Institutions de traitement du chômage en France	175
2.3.2. Prestations de compensation de l'inactivité en France	179
2.3.3 Une histoire de l'emploi Français depuis les années 1980	181
Conclusion du chapitre IIe :	187

PARTIE II - ANALYSER ET COMPRENDRE	193
Avant-propos à la partie II	194
Chapitre IIIe : La convergence des cadres cognitifs	197
Introduction	198
1. Présenter la comparaison algorithmique	199
1.1. Les algorithmes	199
1.2. Construire une comparaison : sur quels objets focaliser l'étude ?	201
1.3. Présenter le changement : trois réformes exemplaires	203
1.3.1. France : pourquoi passer du RMI au RSA ?	203
1.3.2. Les réformes de la Renta Mínima de Inserción en Catalogne : de l'insertion sociale à l'« inserción laboral »	205
1.3.3. WWB et « Work First » aux Pays-Bas	208
2. Cadres cognitifs et normes de modélisation : les logiques des réformateurs	210
2.1. Justifier des réformes	210
2.2. Un modèle-type de raisonnement en quatre étapes	218
2.3. Prosopopée et sermocination : faire parler les allocataires	222
2.4. Comment faire changer les comportements ?	229
2.5. « Parler d'argent »	234
3. Des approches économiques sous-jacentes	236
3.1. Les mots qui comptent. Une lexicométrie de l'« incitation »	236
3.2. Les théories économiques	240
3.2.1. Effets déstabilisateurs de la protection sociale, « trappes » et utilités : les principaux concepts invoqués	241
3.2.2. Des bibliographies économiques explicites en France et aux Pays-Bas	246
3.2.3. Débusquer les théories économiques dans le terrain espagnol	250
Conclusion	259

Chapitre IVe : Comprendre les choix instrumentaux	262
Introduction	263
1. Contraindre et inciter : des instruments complémentaires	264
1.1. Un guidage administratif et juridique renforcé	265
1.2. Théoriser le gouvernement des coûts et des bénéfices	273
1.2.1. La théorie économique des utilités : une approche différentielle des coûts et des bénéfices	274
1.2.2. L'utilité de la sanction	276
1.2.3. Une approche utilitariste de gouvernement des conduites	280
1.2.4. Modéliser le gouvernement utilitariste	281
1.3. La hausse des bénéfices en pratique : analyser les trois primes financières	283
1.3.1. Un système dégressif en France : perdre moins que proportionnellement au salaire	283
1.3.2. Un système forfaitaire mensuel en Espagne	285
1.3.3. Aux Pays-Bas, une prime cumulée	287
2. Réduire l'aide sociale : un instrument de gouvernement ?	289
2.1. Le pouvoir d'achat des allocataires de minima sociaux	289
2.2. Revenus comparés des travailleurs et des personnes en recherche d'emploi : l'écart s'accroît	291
2.3. Le maintien dans la pauvreté de ceux qui ne travaillent pas: une intention politique ?	296
2.3.1. Des recommandations pour « réexaminer » le montant des prestations	297
2.3.2. Contenir le montant des prestations hors travail : les applications nationales	300
Conclusion du chapitre IVe : l'accord instrumental	308
 Chapitre Ve : Des objectifs qui convergent	 311
Introduction	312
1. Objectifs budgétaires : faire face à la crise financière des Etats-providence ?	314
1.1. La réduction des dépenses sociales : un objectif ?	314
1.2. Nuancer les motivations budgétaires : au-delà du « retranchement » de l'Etat	324
2. Les biens et les services : objectifs économiques de l'activation	326
2.1. Le travail comme facteur de production : exploiter davantage les ressources disponibles	327

2.2. Flexibilisation et baisse du coût salarial : quand l'Etat rend des services au marché.....	332
2.2.1. <i>Rapprocher offre et demande : contre le chômage « frictionnel »</i>	333
2.2.2. <i>S'attaquer aux « structures » du chômage</i>	334
3. Gouverner le social : les objectifs sociopolitiques de l'activation	342
3.1. « Quel est l'objectif pour les gens ? ». Le pouvoir face aux personnes pauvres	343
3.2. Travailler pour son bien : la médicalisation des objectifs économiques	347
3.3. « Se lever le matin » : un ordre moral et politique	349
3.4. Droits et devoirs envers la collectivité : la dialectique de la contrepartie	351
3.5. Mieux conduire les conduites : ce que le gouvernement fait pour lui-même.....	357
Conclusion du chapitre Ve.....	364
Table des matières du volume 1.....	368

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Science politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Mehdi ARRIGNON

Thèse dirigée par **Sabine SAURUGGER**

préparée au sein du Laboratoire PACTE (UMR 5194), dans l'École Doctorale « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »

Inciter au travail

La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales « actives » dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas)

Volume 2

Thèse soutenue publiquement le **12 décembre 2012**,
devant le jury composé de :

M. Christophe BOUILLAUD

Professeur des Universités, IEP de Grenoble - PACTE, Président du jury

Mme Danièle LINHART

Directrice de recherche CNRS, Université Paris 8 - CRESPPA, Rapporteur

M. Pierre MULLER

Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Paris - CEE, Rapporteur

M. Philippe POCHET

Directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI) - Université catholique de Louvain, Examineur

Mme Sabine SAURUGGER

Professeur des Universités, IEP de Grenoble, IUF, Directrice de thèse



PARTIE III

EXPLIQUER

Chapitre VIe

Evaluer la pertinence des hypothèses causales

Introduction

Les politiques sociales changent, et elles changent dans la même direction. Pourquoi ? L'analyse des données recueillies dans les trois terrains d'enquête a permis de dégager plusieurs pistes de réponse. Comme nous avons pu le voir dans le chapitre sur les « objectifs » des réformes « actives », des réformateurs ont souligné des causalités d'ordre budgétaire : en Catalogne, par exemple, un enquêté a déploré le poids croissant des politiques sociales sur les finances publiques locales¹¹⁶². La question du coût de l'assistance et celle des déficits publics sont des hypothèses causales plausibles : peut-être le problème des finances publiques était-il tellement grave dans les trois pays étudiés que les responsables politico-administratifs ont dû adopter partout les mêmes types de réformes des régimes sociaux ? D'autres hypothèses d'ordre socio-économique ont été soulevées au cours des enquêtes de terrain. En France, par exemple, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives a mis en cause le coût du travail pour expliquer le faible taux d'embauche des allocataires de minima sociaux : « *l'augmentation du coût du travail peut avoir un effet d'éviction du marché du travail de personnes peu qualifiées* »¹¹⁶³. Le coût du travail allait-il en s'alourdissant dans les trois pays étudiés, au point qu'il justifiait partout des réformes similaires de la protection sociale et du marché du travail ? Nous nous demanderons si ce problème du coût du travail était le même dans les trois Etats avant les réformes « actives », au point que la convergence des dispositifs sociaux s'expliquerait simplement par le caractère similaire des problèmes socio-économiques auxquels devaient faire face les réformateurs. Des pistes de réponses encore différentes ont émergé de l'enquête de terrain : ce sont des pressions européennes au changement¹¹⁶⁴ ou des demandes de réformes en provenance de l'opinion publique¹¹⁶⁵ qui auraient imposé aux responsables politiques des réformes « actives » des politiques sociales. Nous n'allons pas traiter ici toutes les pistes de solutions soulevées dans les entretiens et les documents qualitatifs recueillis – d'abord parce que nous n'en avons ni le temps, ni l'espace, ni les moyens : pour tester toutes les hypothèses, il faudrait mettre en œuvre des protocoles de recherche diversifiés et contradictoires, quantitatifs et qualitatifs, sur courte période et sur le

¹¹⁶² Entretien n°45.

¹¹⁶³ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p. 3-4.

¹¹⁶⁴ Piste de réponse soulevée par plusieurs enquêtés – notamment au cours des entretiens n°4, n°12, n°41, n°68.

¹¹⁶⁵ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.6.

long terme, etc. – ce qui dépasse le cadre d’une seule recherche doctorale. En outre, il n’est pas utile de démontrer que toutes les propositions alternatives sont erronées : établir des causalités c’est hiérarchiser les hypothèses, privilégier la plus simple et n’invoquer les plus complexes ou improbables que si les hypothèses les plus simples ne se sont pas révélées convaincantes¹¹⁶⁶. Nous allons donc prendre en considération d’abord quatre hypothèses apparemment robustes et voir pourquoi ces pistes de solutions, malgré leurs arguments, ne sont pas suffisamment convaincantes pour expliquer la convergence des politiques sociales en Europe (1). Nous expliquerons ensuite pourquoi nous avons privilégié l’hypothèse communautaire pour expliquer la convergence des trois pays étudiés : la seconde partie de ce chapitre sera consacrée à une étude du fait communautaire en matière d’emploi, en montrant la corrélation des changements domestiques avec les recommandations communautaires (2).

¹¹⁶⁶ Glaser B., Strauss A. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. *op. cit.*

1. Des hypothèses pertinentes ?

Tester les explications alternatives

Pourquoi trois Etats différents ont-ils adopté des réformes convergentes ? Pour répondre à cette question¹¹⁶⁷, la première et la plus simple des pistes de réponses est la suivante : les politiques sociales auraient changé *parce qu'elles le devaient*. Plus précisément, les politiques sociales auraient dû changer parce qu'elles auraient été confrontées à des *problèmes similaires* : elles auraient été acculées à un changement nécessaire. Pour expliquer la convergence des solutions selon l'hypothèse d'un « même problème », il faudrait montrer que les trois systèmes d'Etat-providence ont tous été confrontés à des problèmes au même moment, mais surtout que les problèmes étaient alors identiques : les réformateurs auraient adopté les mêmes solutions de politiques publiques pour faire face aux mêmes failles de leurs politiques publiques. Le coût des dépenses sociales est parfois considéré comme un problème commun à la plupart des Etats-providence contemporains¹¹⁶⁸. D'un point de vue théorique, nous avons précisé dans le chapitre Ier que nous ne croyions pas au caractère « pur » ou « naturel » des problèmes et des crises de politiques publiques. Les « crises » et les « problèmes » de politiques publiques n'existent pas en eux-mêmes : ils doivent être médiatisés et définis comme tels par certains acteurs pour acquérir une visibilité et un droit de citer dans l'espace public¹¹⁶⁹. Ce qui est intéressant c'est de voir pourquoi, à un moment donné, des dysfonctionnements qui ne faisaient pas particulièrement problème ou qui

¹¹⁶⁷ Après avoir répondu positivement aux deux premières questions de la thèse dans les chapitres précédents, nous allons nous focaliser dans ce chapitre – et jusqu'à la fin de la thèse – sur la troisième et dernière question générale de la recherche (Q3) : *S'ils sont similaires, les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ?*

¹¹⁶⁸ Rosanvallon, P. *La crise de l'Etat-providence*. Paris : Le Seuil, 1981 ; Rosanvallon, P. *La nouvelle question sociale*. Paris : Le Seuil, 1995. Pierson fait de la limitation des coûts (le « containment », ou contrôle des coûts) un enjeu majeur et réitéré des réformes sociales contemporaines dans les pays occidentaux : Pierson, P. « Introduction ». In Pierson, P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, *op. cit.* Dans une « leçon », Esping-Andersen et Palier relativisent la question des coûts de la protection sociale en rapportant ces « coûts » aux bénéfices économiques et sociaux de la redistribution : Esping-Andersen G., Palier B. *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 2008. Tout en reconnaissant qu'il existe une préoccupation sociale récurrente concernant les coûts de la protection sociale, Esping-Andersen et Palier considèrent que ce problème est largement surévalué et que le « résultat global net » de la protection sociale reste positif (bénéfices de la protection sociale, auxquels sont soustraits les coûts).

¹¹⁶⁹ Lagadec, P.. *La Gestion des crises*. Paris : McGraw Hill, 1991 ; Gilbert, C. « La fabrique de Risques », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 1, n°114, 2003, p. 55-72. Ewald parle de « mise en risque » pour désigner le processus politique par lequel des acteurs publics constituent en « problèmes » certains phénomènes sociaux dans le secteur de la protection sociale : Ewald, F. *L'Etat providence*. Paris : Grasset, 1986.

n'étaient pas vus comme tels jusqu'alors commencent à être appréhendés par la puissance publique, à être définis et dénoncés d'une manière particulière par des acteurs publics¹¹⁷⁰. Ce que nous allons montrer ici, justement, c'est qu'il n'y avait pas de raison objective ou « naturelle » à ce que les politiques sociales soient réformées d'une manière particulière au cours des années 2000. On pourrait penser que les Etats-providence étaient dans des situations financières particulièrement difficiles avant les réformes ; ce n'était pas le cas (1.1). On pourrait penser que le coût élevé du travail était un problème partout : il n'avait pas la même acuité dans les trois Etats (1.2). En troisième sous-partie (1.3), ce sont deux hypothèses d'ordre politique que nous allons écarter : les réformes ne s'expliquent pas par des changements de majorité politique (1.3.1), et elles ne sont pas liées à un changement de l'opinion publique eu égard aux politiques sociales (1.3.2). Enfin, on peut s'interroger sur le problème supposé des « trappes à chômage » et sur sa gravité ; nous allons voir que ce phénomène devait être relativisé et qu'il allait en déclinant à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (1.4).

1.1. Les problèmes financiers comme causes des réformes ?

A la suite de Rosanvallon qui faisait de la « crise financière » une des origines principales de la perte d'efficacité et de crédibilité des Etats-providence contemporains¹¹⁷¹, Pierson voit dans le contrôle des coûts (« cost containment ») une des trois caractéristiques typiques des réformes contemporaines de la protection sociale dans les pays développés – avec la « re-calibration » et la « re-commodification »¹¹⁷². En faisant le ratio entre dépenses et bénéfices économiques et sociaux de la redistribution sociale, Esping-Andersen et Palier relativisent le problème des « coûts » de la protection sociale et concluent que le « résultat global net »¹¹⁷³ de la protection sociale reste positif dans les pays occidentaux¹¹⁷⁴. Bien qu'ils estiment que les Etats-providence jouent un rôle bénéfique dans l'économie, Esping-Andersen et Palier reconnaissent que cette question des « coûts » constitue une préoccupation sociale

¹¹⁷⁰ C'est ce que Dobry appelle la « compétition pour la définition de la réalité » : un combat social pour qualifier la situation, désigner *ce qui fait problème* et déterminer les solutions à adopter (« *imposition d'une définition du probable* », p.212) : Dobry, M. *Sociologie des crises politiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009.

¹¹⁷¹ Rosanvallon, P. *La crise de l'Etat-providence*. op. cit.

¹¹⁷² Pierson, P. « Introduction ». In Pierson, P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, op. cit.

¹¹⁷³ Bénéfices de la protection sociale, auxquels sont soustraits les coûts.

¹¹⁷⁴ Esping-Andersen G., Palier B. *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 2008.

récurrente et un point de discussion permanent dans les débats sur la protection sociale¹¹⁷⁵. Dans notre étude empirique nous avons vu que la question budgétaire était bien prise en compte par les réformateurs dans les trois terrains comparés¹¹⁷⁶. Faut-il en conclure que ce sont des problématiques financières similaires qui ont justifié les réformes sociales dans les trois Etats ? L'« activation » ne serait-elle qu'un moyen pour faire face à des difficultés budgétaires communes ? Si les responsables politiques français, espagnols et catalans ont adopté le même type de réformes sociales « actives », serait-ce parce que les Etats-providence étaient tous confrontés aux mêmes problématiques financières partout en Europe ?

L'hypothèse d'un « même problème budgétaire » n'est pas satisfaisante : la supposée « crise » financière des Etats-providence ne suffit pas à expliquer les réformes. Le cas catalan est significatif. Certes, la dernière réforme de la RMI catalane (août 2011) est manifestement imputable à une urgence budgétaire et la crise économico-financière qui a durement touché l'Espagne à partir de 2007/2008 a alors été mise en cause directement par les responsables politiques¹¹⁷⁷. Mais en ce qui concerne la réforme « active » de la RMI catalane menée en 2006 – celle que nous étudions plus précisément –, la réforme de l'assistance a eu lieu plusieurs années *avant* la crise économique et financière mondiale. Au moment où la RMI catalane était réformée en 2006, les administrations publiques espagnoles étaient dans la meilleure situation financière que le pays avait connu depuis une décennie – le déficit public espagnol ayant baissé continuellement entre 1995 et 2006. Ainsi, alors que le déficit public atteignait 7,2% du PIB en 1995 et encore 1,2% du PIB en 1999, les finances publiques avaient atteint un quasi-équilibre deux ans avant la réforme catalane de 2006 (-0,1% de déficit public en Espagne en 2004)¹¹⁷⁸. Les deux années précédant la réforme, les finances publiques ont même été excédentaires en Espagne : le solde des finances publiques a atteint 1,3% du PIB en 2005, et 2,4% du PIB en 2006. Les données sur la dette cumulée confirment que les finances publiques étaient moins un problème au milieu des années 2000 qu'avant : en 2006, l'Espagne avait réduit sa dette publique à seulement 39,6% du PIB, après une baisse continue et régulière depuis le milieu des années 1990 (dette de 67% du PIB en 1996, 59% du PIB en 2000, 46% du PIB en 2004). Ce n'est qu'après la crise économique de 2007 que les finances publiques se sont fortement dégradées en Espagne, le déficit public atteignant - 4,5% en 2008

¹¹⁷⁵ *idem*.

¹¹⁷⁶ Voir supra, chapitre Ve sur les « objectifs » de l'activation.

¹¹⁷⁷ Voir par exemple l'argumentaire du président de la Generalitat de Catalunya présenté devant la presse en 2011 : EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». *op. cit.*

¹¹⁷⁸ Source : Eurostat, Base de données « Déficit/surplus, dette et données associées du gouvernement » (« gov_dd_edpt1 ») ; donnée : « Capacité (+)/besoin (-) de financement sous la procédure concernant les déficits excessifs ».

et - 11,2% en 2009.

Les dispositifs d'assistance (et les réformes « actives » menées dans les années 2000) sont de la responsabilité des Communautés Autonomes en Espagne. Les budgets de ces Communautés Autonomes étaient-ils particulièrement déficitaires au début des années 2000 ? Les budgets locaux n'étaient pas plus déséquilibrés que les finances de l'Etat central : au niveau des Communautés, les recettes des administrations publiques locales égalaient les dépenses depuis le début des années 2000. En 2006 – année de la réforme catalane de la RMI –, les administrations locales ont même dégagé un excédent budgétaire de 0,1% du PIB¹¹⁷⁹. Concernant la situation sociale, le taux de chômage espagnol avait décliné fortement au cours des cinq années précédant la réforme, et se situait en 2006 au niveau le plus bas jamais enregistré depuis 20 ans : 8% de chômage en 2006, contre 15% en 1998 et 16,5% en 1987¹¹⁸⁰. Si Eurostat ne permet pas d'avoir des statistiques plus fines concernant la situation sociale et le déficit public en fonction des Communautés, des sources locales permettent de compléter le bilan statistique. Dans la période précédant la réforme de 2006 (1998-2006), le nombre de bénéficiaires de la RMI est resté stable – ne dépassant jamais la limite basse des 10 000 bénéficiaires, et jamais la limite haute des 14 000 allocataires¹¹⁸¹. Le nombre de bénéficiaires du revenu social était stable et n'était pas particulièrement élevé l'année même de la réforme : en 2006, 11 000 personnes touchaient la RMI catalane¹¹⁸². Ce n'est qu'après la crise de 2007-2008 que la situation économique et sociale s'est fortement dégradée et que le nombre de bénéficiaires de la RMI a connu une hausse inédite – passant de 15 000 allocataires en 2008¹¹⁸³ à 34 000 bénéficiaires en août 2011¹¹⁸⁴. En conclusion, la réforme de la RMI catalane en 2006 ne peut pas s'expliquer par une situation économique, sociale ou financière particulièrement catastrophique: les comptes sociaux n'avaient jamais été aussi bons que durant la première moitié des années 2000 en Catalogne.

¹¹⁷⁹ *idem*.

¹¹⁸⁰ Source : Eurostat.

¹¹⁸¹ Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. « Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació ». 2010, p. 42-43 ; Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família. « El estado de los servicios sociales en Catalunya », 2010, p.22.

¹¹⁸² Toledano L., Codina T., Barba R. « Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción ». *Dossiers del Tercer Sector*, n°12, 2011, p.3.

¹¹⁸³ Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família. « El estado de los servicios sociales en Catalunya ». *loc. cit.*

¹¹⁸⁴ EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». Barcelona, 15.08.2011. Données statistiques confirmées par l'entretien n°45 au Département des affaires sociales de la Generalitat de Catalunya.

En France et aux Pays-Bas, les réformes d'« activation » de la protection sociale ont été lancées, elles aussi, *avant* la crise financière et économique mondiale : le RSA français a été proposé dès 2005 par la Commission « Familles Vulnérabilités Pauvreté » et son président Martin Hirsch a été missionné par le chef du gouvernement en juillet 2007 ; le WWB hollandais date, quant à lui, de 2004. A l'époque du rapport de la Commission « Familles Vulnérabilités Pauvreté » en France en 2005, le déficit public français était à son plus bas niveau depuis quatre ans (-2,9% du PIB en 2005, contre -3,6% en 2004, -4,1% en 2003, -3,1% en 2002) ; le déficit public français était inférieur en 2005 à ceux enregistrés dix ans plus tôt (-5,5% de déficit du PIB en 1995)¹¹⁸⁵. Au moment où Martin Hirsch a été officiellement missionné pour réviser le système français des minima sociaux, en 2007, le déficit des comptes publics français n'était encore que de 2,7% du PIB. Ce n'est qu'après la crise économique et financière de 2007/2008 que ce déficit a atteint – en 2009 et 2010 tout particulièrement – plus de 7% du PIB. Concernant le volume du nombre d'allocataires de l'assistance, le Haut Commissaire reconnaissait lui-même qu'il n'était pas en augmentation mais qu'il restait stable depuis la fin des années 1990¹¹⁸⁶.

Ce n'est éventuellement qu'aux Pays-Bas que l'argument financier peut être pris en considération : effectivement, en 2004, les comptes publics hollandais étaient en déficit (1,7% du PIB), alors qu'ils avaient été excédentaires au début des années 2000 (2% du PIB en 2000)¹¹⁸⁷. Toutefois, les déficits étaient moindres que ceux enregistrés au milieu des années 1990 (-1,9% en 1996), période pendant laquelle la générosité des prestations sociales n'avait pas été fortement réduite. On peut compléter ces informations par les statistiques concernant le déficit des administrations de sécurité sociale – et alors la supposée « crise financière » des politiques sociales au milieu des années 2000 est à relativiser fortement : en 2003, les administrations de sécurité sociale ont présenté un budget à l'équilibre aux Pays-Bas ; en 2004, elles ont été excédentaires (+0,1% du PIB)¹¹⁸⁸. En outre, le nombre d'allocataires de l'assistance a fortement décliné dans la décennie précédant la réforme de l'assistance aux Pays-Bas : alors que les allocataires du « Bijstand » étaient 500 000 en 1990, ils étaient à peine plus de 300 000 en 2003 – soit un an avant la création du WWB¹¹⁸⁹. Aux Pays-Bas, on constate que le solde des administrations de sécurité sociale a été équilibré voire excédentaire

¹¹⁸⁵ Source : Eurostat, Base de données « gov_dd_edpt1 ».

¹¹⁸⁶ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». Février 2008.

¹¹⁸⁷ Source : Eurostat, Base de données « gov_dd_edpt1 ».

¹¹⁸⁸ Source : Eurostat, « Déficit/surplus, dette et données associées du gouvernement » ; donnée statistique : « Administrations de sécurité sociale » (code S1314).

¹¹⁸⁹ Source : Blommesteijn M., Mallee L. « Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act ». Report for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, p.11.

chaque année entre 1996 et 2004 : la situation des comptes sociaux n'imposait pas une réforme urgente de l'assistance en 2004.

Le constat est semblable en Espagne, où le solde des administrations de sécurité sociale a toujours été excédentaire depuis le début des années 2000. En 2006 – date de la réforme catalane de la RMI –, l'excédent des administrations de sécurité sociale atteignait ainsi 1,3% du PIB, niveau le plus haut atteint depuis qu'Eurostat enregistre ces statistiques¹¹⁹⁰. En France, enfin, les dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale ont été à peu près équilibrées depuis le début des années 2000. Si, en 2005, les budgets des administrations de sécurité sociale présentaient un déficit de 0,2% du PIB, celui-ci était descendu à 0,1% du PIB en 2006, pour devenir excédentaires deux ans avant la loi sur le RSA (excédent de +0,2% du PIB en 2007, excédent de +0,7% du PIB en 2008). On peut en conclure que les comptes sociaux n'étaient pas dans une situation particulièrement dégradée au moment des réformes sociales étudiées dans les trois pays : si l'équilibrage des finances publiques est un enjeu renouvelé chaque année pour toutes les administrations publiques, les budgets sociaux et les comptes publics n'étaient pas particulièrement déficitaires au moment où les réformes ont été lancées, débattues et votées.

Certes les Etats-providence connaissent des équilibres financiers fragiles et le « cost containment » est toujours un enjeu¹¹⁹¹; mais c'était un problème moins dramatique au début des années 2000 qu'aujourd'hui. Ainsi, il faudrait se garder de l'illusion rétrospective consistant à relire les réformes du début des années 2000 depuis une focale et des préoccupations trop contemporaines – liées notamment à la crise financière et à la crise des dettes souveraines en Europe depuis 2008. Si l'on considère à l'inverse et dans une posture symétrique, que la dénonciation de la « crise » économique et budgétaire est un *leitmotiv* en Europe depuis les chocs pétroliers des années 1970, alors la spécificité de cette variable « crise financière » reste à démontrer pour le début des années 2000 : si les Etats-providence sont en crise permanente depuis une trentaine d'années, pourquoi adopter des réformes particulièrement convergentes des minima sociaux au début des années 2000, alors que la conjoncture économique et financière n'est pas plus défavorable lors de cette séquence qu'auparavant ? On le voit : si la crise financière et budgétaire des Etats sociaux est un substrat latent des réformes contemporaines de la protection sociale, elle n'est pas une variable suffisante pour expliquer les réformes « actives » des politiques sociales au milieu

¹¹⁹⁰ Premières données Eurostat : 1995.

¹¹⁹¹ Sur le caractère toujours conflictuel et politique des arbitrages budgétaires et fiscaux, voir : Bezès P., Siné A (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po., 2011.

des années 2000. Enfin, prendre la finalité budgétaire comme motivation principale des réformateurs pose des problèmes analytiques sérieux sachant que les politiques « actives » adoptées coûtent plus cher aux Etats sociaux que les politiques passives seules¹¹⁹². La « crise des finances publiques » n'est donc une hypothèse ni suffisante ni satisfaisante pour expliquer ce qui a pu conduire les responsables politiques et administratifs à réformer les politiques sociales au milieu des années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

1.2. Le « problème » du coût du travail : une hypothèse peu convaincante

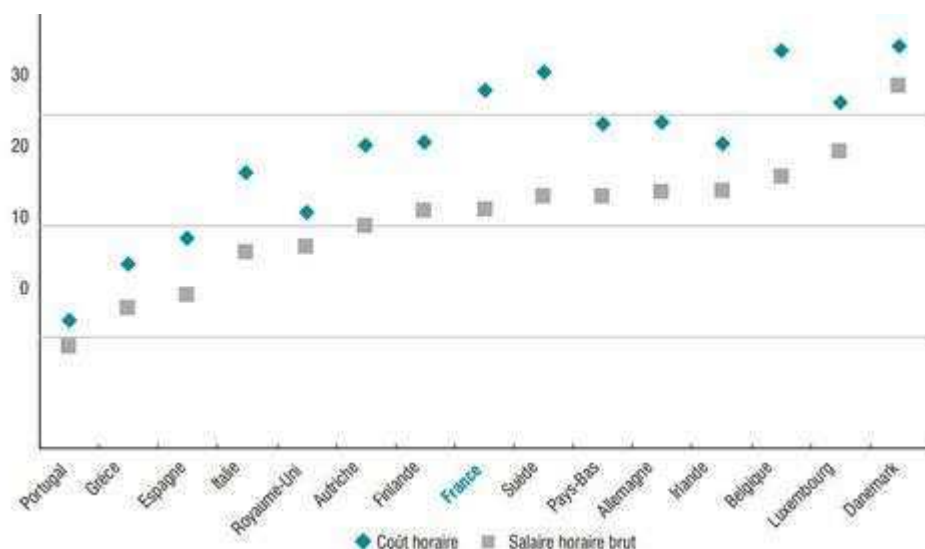
Dans les trois pays étudiées, on active les politiques sociales alors que l'on n'a ni les mêmes problèmes économiques, ni les mêmes taux de chômage, ni les mêmes problèmes sociaux – notamment en ce qui concerne les taux de pauvreté¹¹⁹³. On a vu que les politiques actives allaient avoir pour effet probable de maintenir le coût du travail¹¹⁹⁴ ; peut-on penser que le coût du travail était un même problème partout en Europe ? Si les trois pays ont « activé » leurs politiques sociales, serait-ce parce que le coût trop élevé de la main d'œuvre pénaliserait partout les embauches ? Encore une fois, cette explication par le « même problème » semble peu crédible : tout d'abord, les coûts du travail ne sont pas les mêmes dans les trois Etats (voir tableau ci-dessous).

¹¹⁹² Voir le chapitre précédent sur les « objectifs » des réformes actives.

¹¹⁹³ Voir chapitre IIe de la thèse.

¹¹⁹⁴ Voir chapitre Ve de la thèse.

Tableau 29: Salaire horaire brut et coût horaire de la main-d'oeuvre en 2008



Données statistiques: Eurostat. « Enquête européenne sur le coût de la main d'œuvre ». Tableau adopté de : Le Monde. « Un salarié français coûte en moyenne 50 850 euros par an à son employeur », 22 février 2012.

On constate que les trois Etats étudiés connaissent, une nouvelle fois, des situations très polarisées en ce qui concerne leur situation sociale et économique : les Pays-Bas font partie des pays d'Europe où le salaire horaire brut est le plus élevé, l'Espagne est l'un des pays d'Europe où le coût de la main d'œuvre est le plus bas, et la France se situe à un niveau médian. Surtout, il est intéressant de relier le niveau du coût du travail aux taux de chômage dans les trois Etats : c'est dans le pays du corpus avec le plus fort coût du travail (Pays-Bas) que le taux de chômage est le plus bas ; inversement, alors que l'Espagne a le coût du travail le plus bas du corpus, le taux de chômage y est le plus élevé des trois pays et même le plus élevé d'Europe. Il semble ainsi difficile de défendre l'idée d'une corrélation entre taux de chômage et coût du travail – où alors la corrélation irait ici plutôt dans l'autre sens : une mise en relation des deux variables a plutôt tendance à montrer que c'est dans les pays où le coût de la main d'œuvre est le plus bas (Portugal, Grèce, Espagne) que le taux de chômage est le plus élevé aujourd'hui. Penser que le problème du coût du travail serait le même partout en Europe et aurait imposé partout l'activation des politiques sociales est peu crédible, dans la mesure où le coût horaire de la main d'œuvre est presque deux fois plus élevé en France et aux Pays-Bas qu'en Espagne : dans l'industrie manufacturière, le coût horaire de la main d'œuvre était de 20,28 euros en Espagne contre 33,16 euros en France par exemple¹¹⁹⁵.

Le problème du coût de la main d'œuvre n'est le même dans tous les pays; en outre,

¹¹⁹⁵ Marc B., Rioux L.. « Le coût de la main-d'oeuvre : comparaison européenne 1996-2008 ». *INSEE Emploi et salaires*, 2012, p.51-68.

il n'était pas plus important au milieu des années 2000 qu'avant. Comme le notent Marc et Rioux :

Dans l'industrie manufacturière, le coût salarial unitaire a baissé entre 1996 et 2008 dans un certain nombre de pays européens, dont la France, l'Allemagne, l'Irlande, la Suède, et en moyenne dans l'ex-UE à 15 et la zone euro. En d'autres termes, la productivité horaire a progressé plus vite que le coût horaire dans ces pays¹¹⁹⁶.

Les réformes sociales actives ne peuvent pas s'expliquer par un problème accru concernant le coût du travail : comme le notent Marc et Rioux pour la France, « *depuis cette date [2000] et jusqu'en 2007 le coût salarial unitaire reste stable, la productivité horaire évoluant parallèlement au coût horaire* »¹¹⁹⁷. Les réformes actives comparables ne peuvent pas se justifier par des problèmes de coût du travail similaires : les coûts du travail sont très différents en France, en Espagne et aux Pays-Bas, et l'évolution de ces coûts n'a pas été la même au cours des années 2000 dans les trois Etats (légère baisse du coût de la main d'œuvre manufacturière en France, légère hausse aux Pays-Bas, forte hausse en Espagne). Le « même problème » que serait le coût du travail n'est pas une hypothèse pertinente pour expliquer les réformes actives dans les trois pays ; y-a-t-il d'autres raisons qui pourraient expliquer que les élites politiques et administratives aient voulu réformer de la même manière leurs politiques sociales au milieu des années 2000 ?

1.3. Des circonstances politiques ?

La France, l'Espagne et les Pays-Bas ont adopté des solutions de politiques publiques très proches alors qu'ils n'étaient pas confrontés aux mêmes problèmes économiques et sociaux. Comment expliquer la volonté partagée de réformer les politiques d'assistance et d'« activer » les prestations sociales ? Si les situations budgétaires et économiques n'étaient pas les mêmes dans les trois Etats, peut-être d'autres raisons peuvent-elles expliquer cette commune préoccupation à l'égard des politiques sociales ? Après les hypothèses budgétaires et économiques, on peut émettre des hypothèses d'ordre politique : si les politiques sociales ne sont pas en crise « objective » (crise d'ordre financier ou d'efficacité) peut-être sont-elles malgré tout *vues et dénoncées comme telles*.

La première hypothèse politique concerne la dynamique électorale : les réformes « actives » menées dans les trois pays font-elles suite à des séquences électorales

¹¹⁹⁶ *ibid.*, p.66.

¹¹⁹⁷ *idem*.

comparables ? Même si les budgets sociaux n'étaient pas dans une situation particulièrement dégradée dans les trois Etats, peut-être la proposition de réforme sociale est-elle apparue aux élites politiques comme un argument efficace en période de compétition électorale ? Nous nous demanderons, dans un premier temps, si les réformes « actives » ont été proposées et menées dans des séquences électorales similaires et si cette temporalité politique peut expliquer la concordance des trois réformes (1.3.1). La seconde hypothèse politique ne concerne pas la conjoncture électorale immédiate mais les évolutions de l'opinion publique à plus long terme : au-delà des séquences électorales, peut-être les responsables politiques français, catalans et hollandais ont-ils dû réformer les dispositifs d'assistance parce qu'ils constataient que le soutien social à l'égard des politiques sociales avait tendance à s'éroder ? Si les responsables politiques ont « activé » l'Etat-providence dans les années 2000, était-ce pour faire face à une évolution comparable de l'opinion publique à l'égard de la protection sociale ? C'est la seconde hypothèse politique que nous traiterons dans ce développement (1.3.2).

1.3.1. L'activation : par-delà les conjonctures électorales

Etudions d'abord l'hypothèse des temporalités électorales : peut-on dire qu'il y a eu, en France, en Espagne et en Catalogne, une séquence électorale particulièrement propice aux réformes de l'Etat-providence ? Est-ce que les réformes « actives » ont été menées après une élection importante et après que la question des prestations sociales ait été un enjeu électoral majeur ? On peut dire que ça a été le cas en France : la réforme de l'assistance était une proposition de Nicolas Sarkozy lors de la campagne électorale de 2007 – le RSA étant inscrit dans son programme, et la « revalorisation du travail » étant un des slogans principaux. Toutefois, on ne retrouve pas du tout les mêmes temporalités en Espagne : la réforme de la Renta Mínima de Inserción n'a pas eu lieu après une élection importante en Catalogne, mais en toute fin de mandat local (élection quelques mois plus tard, fin novembre 2006) et au milieu de la législature nationale (élections législatives nationales en 2004 et 2008). En outre, la campagne pour les élections à la Generalitat ne s'est pas jouée sur les questions de politique sociale, mais principalement sur la réforme du statut de l'indépendance en Catalogne. Aux Pays-Bas enfin, la réforme du WWB a eu lieu alors que le chef du gouvernement Jan-Peter Balkenende était réélu pour un deuxième mandat. D'octobre 2002 à janvier 2003, la brève campagne électorale s'était focalisée non pas sur les thématiques sociales mais principalement

sur les questions d'immigration – dans un contexte de crise politique provoqué par la chute de l'ancienne coalition¹¹⁹⁸. Les séquences politiques des réformes « actives » ne sont donc pas concordantes : la réforme de l'assistance a eu lieu un an après une élection générale aux Pays-Bas, deux ans après une élection législative en France, trois mois avant l'élection régionale en Catalogne et deux ans avant les législatives nationales espagnoles. Les réformes « actives » n'ont pas été adoptées dans la même séquence politique : réforme de fin de mandat local en Catalogne (deux mois avant les élections régionales) ; réforme de premier tiers de mandat aux Pays-Bas ; réforme de tout début de mandat en France – Martin Hirsch recevant sa lettre de mission pour créer le RSA en juillet 2007, soit deux mois seulement après l'élection de Nicolas Sarkozy. Les réformes « actives » ne se sont pas inscrites dans les mêmes temporalités politiques dans les trois Etats.

Les majorités politiques étaient-elles les mêmes ? Face à la question des « causes » des réformes, on pourrait avancer l'idée que si des politiques similaires ont été menées dans trois pays différents, c'est peut-être qu'à ce moment-là les majorités politiques étaient concordantes dans ces trois Etats. Les réformes « actives » ont-elles été menées par les mêmes familles de partis politiques partout en Europe ? Dit autrement, peut-on qualifier les politiques « actives » de réformes de droite, de gauche, du centre ? La réponse est négative : la variable « majorité politique » est particulièrement mal corrélée à la variable « réforme active ». Concernant le positionnement des majorités politiques en France, le gouvernement qui a conçu et fait voter le RSA était conservateur, et il faisait suite à un autre gouvernement conservateur (majorité UMP depuis 2002, renouvelée en 2007). Aux Pays-Bas, la loi sur le WWB a été votée en 2004 alors que le gouvernement était mené par le chrétien-démocrate Jan Peter Balkenende (Appel démocrate-chrétien, CDA) ; centriste, sa coalition en place depuis janvier 2003 rassemblait les chrétiens démocrates du CDA et les libéraux de centre-gauche du « D-66 ». En Catalogne, en 2006, la Generalitat de Catalunya était gouvernée par une coalition de gauche depuis trois ans (la Présidence de la Catalogne étant socialiste depuis 2003) et le gouvernement madrilène était lui aussi socialiste (Rodriguez Luis Zapatero étant premier ministre PSOE, Parti Socialiste Ouvrier Espagnol, depuis 2004).

¹¹⁹⁸ Elu en juillet 2002, le premier ministre centriste Jan Peter Balkenende (CDA, chrétien démocrate) était secondé par plusieurs ministres conservateurs (VVD) et par un vice-premier ministre d'extrême droite (Eduard Bomhoff, Liste Pim Fortuyn, LPF). Suite à des affaires de corruptions au sein du LPF, la majorité politique est devenue incertaine et le gouvernement a dû démissionner en octobre 2002. Réélu en 2003, Jan Peter Balkenende n'a pas renouvelé d'accord de gouvernement avec les conservateurs et avec le LPF mais a construit une coalition centriste avec les libéraux du D-66.

Nous ne prétendons pas démontrer ici que toutes les familles politiques en Europe, sans exception, étaient partout et de tout temps favorables aux politiques actives. En France, par exemple, vingt députés du Groupe Communiste, Républicain et Citoyen (CRC) au Parlement ont voté contre la loi sur le RSA. Ce que nous pouvons affirmer par contre, c'est que la variable « majorité politique domestique » ne suffit pas à expliquer l'adoption des réformes : ce sont des majorités différentes qui ont adopté les réformes « actives » en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Dans les trois cas, les politiques « actives » n'ont pas suscité une opposition idéologique marquée entre la droite et la gauche de gouvernement. En Catalogne, c'est le ministre socialiste du Travail Jordi Valls i Riera qui a rédigé le décret sur la réforme de la RMI¹¹⁹⁹ ; aux Pays-Bas, c'est un ministre des affaires sociales Chrétien démocrate, Aart Jan de Geus (CDA), qui a défendu la réforme 2004 de l'assistance ; en France, le projet de loi sur le RSA a été déposé par un gouvernement conservateur et voté à une majorité de trois cent six voix contre vingt¹²⁰⁰. Les votes parlementaires n'ont pas montré de fortes oppositions de principe, ni de clivage politique net. En Catalogne, la réforme de l'assistance de 2006 n'a pas été l'objet d'un vote parlementaire puisqu'elle est passée par décret ; d'après les entretiens, cette réforme « *consensuelle* » n'a pas suscité de question particulière au Parlement, ni d'opposition politique majeure¹²⁰¹. Au sujet de la réforme hollandaise de l'assistance, d'après un membre du ministère, « *il n'y a pas de demande politique pour changer le système du WWB. Pour l'instant. Il y a un large soutien politique* »¹²⁰². Lorsqu'on lui demande avec insistance si aucune opposition n'a été formulée au Parlement lors de la préparation de la loi en 2003-2004, l'enquêté au ministère des affaires sociales hollandais répond qu'il y a bien eu des inquiétudes sur les implications financières pour les gouvernements locaux, mais pas sur le principe de l'« activation » des prestations d'assistance :

Quels étaient les principaux arguments contre le WWB, en 2004 ?

Contre ? Heu... Pas vraiment, en fait... Si je cherche, heu... Je crois qu'il y a eu une peur que le nouveau système d'allocation des budgets aux municipalités ne fonctionne pas assez bien. Que les gouvernements locaux puissent connaître un désavantage, avec ce système. Et il y a eu aussi des discussions sur le budget, sur les équilibres budgétaires. J'ai vu... mon impression est que la discussion sur l'amélioration du système de financement des municipalités, oui, elle se poursuit. Mais très généralement, l'opinion majoritaire c'est que le système du WWB fonctionne¹²⁰³.

¹¹⁹⁹ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

¹²⁰⁰ Vote du 8 octobre 2008 sur le « projet de loi généralisant le revenu de solidarité active » (vote à l'Assemblée, en première lecture).

¹²⁰¹ Entretien n°44

¹²⁰² Entretien n°18.

¹²⁰³ Entretien n°18.

Lors du vote de la loi de 2004 sur le WWB, le parti travailliste hollandais (PvDA) s'est inquiété du mode de financement du système – les municipalités étant plus contrôlées dans leurs dépenses publiques par le gouvernement – mais il ne s'est pas opposé au principe du « *travail avant les allocations* » [*'work above benefit'*¹²⁰⁴]. Finalement, la loi sur le WWB a été votée par une majorité alliant libéraux de centre-gauche et de centre-droit (D-66 et CDA).

En France, le groupe socialiste s'est abstenu au moment du vote sur le projet de loi. Il ne l'a pas fait à cause du mécanisme du RSA ou de son principe – principe qu'il « *approuvait* »¹²⁰⁵, mais pour des raisons de financement : la réforme aboutissait à la création d'une nouvelle taxe sur les livrets d'épargne. Comme l'exprimait lors de l'explication du vote la députée socialiste Gisèle Biémouret, membre de la commission des affaires sociales à l'Assemblée :

Le RSA aurait pu recueillir des suffrages de tous les bancs de notre hémicycle – mais à une condition, à une seule condition : il aurait fallu que son financement fût équitable [...] Dans l'épreuve que traverse notre pays, nous avons besoin – j'en suis persuadée – de retrouver le sens d'un effort collectif et partagé. J'ai la conviction que, au-delà de nos différences, nous aurions pu nous accorder sur cette exigence, ce qui aurait permis que la loi généralisant le RSA soit adoptée à l'unanimité. Mais, en l'absence d'une réelle solidarité nationale, nous resterons sur le principe d'une abstention. (Applaudissements sur les bancs du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche)¹²⁰⁶.

Au sein d'un arc politique reliant l'UMP, l'UDF et le Parti socialiste français, le principe du RSA était consensuel politiquement. Lors de la campagne électorale de 2007, le projet du « Revenu de Solidarité Active » était inscrit à la fois dans le programme de la candidate socialiste Ségolène Royal, dans celui du candidat UMP Nicolas Sarkozy et dans celui du candidat du centre François Bayrou.

Ce n'est pas la majorité politique qui détermine le destin des réformes « actives » : des majorités différentes, selon des temporalités politiques et électorales distinctes, se sont dites favorables ou ont voté des réformes « actives » de l'assistance. L'« activation » n'est pas un slogan électoral clivant : c'est une proposition de réforme qui réunit des majorités et des sensibilités politiques diverses. Cette faiblesse des clivages politiques sur la thématique des

¹²⁰⁴ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008, p.7.

¹²⁰⁵ Le Monde. « Le RSA voté en première lecture à l'Assemblée ». 27.11.2008.

¹²⁰⁶ Assemblée nationale, séance du mardi 25 novembre 2008. Compte-rendu intégral des débats disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090073.asp#P338_68575>

« politiques actives » sera étudiée plus tard comme l'indicateur d'un nouveau « référentiel » dans le champ des politiques sociales¹²⁰⁷ : les réformes « actives » de la protection sociale sont une « évidence » pour les élites politiques et administratives ; elles apparaissent comme « normales », ne soulèvent pas, peu ou plus d'opposition idéologique marquée¹²⁰⁸. Comment comprendre ce large consensus ? Le champ politique s'est-il conformé à un changement de fond de l'opinion publique ? Dit autrement, est-ce que les réformes actives ont été adoptées en France, en Espagne et aux Pays-Bas parce que dans ces trois pays, au même moment et au-delà des conjonctures électorales, l'opinion publique exigeait des réformes de l'assistance ? C'est la seconde hypothèse d'ordre politique que nous allons étudier maintenant.

1.3.2. La critique de l'assistance : par-delà l'« opinion publique »

Après avoir vu que les majorités politiques n'étaient pas des déterminants significatifs des réformes de l'assistance, nous allons nous demander si cette diversité des situations politiques ne masquait pas une uniformité de l'opinion publique : bien que les partis au pouvoir n'étaient pas identiques en France, en Espagne et aux Pays-Bas, peut-être ont-ils dû faire face à des demandes sociales comparables eu égard à l'assistance ? Peut-être le soutien social à l'égard des politiques sociales diminuait-il au point qu'il fallait impérieusement réformer ces systèmes dans les années 2000 – et ce, par delà les sensibilités politiques des personnalités au pouvoir ? C'est une justification des réformes qu'on a pu rencontrer aux Pays-Bas. D'après le ministère des affaires sociales hollandais, si le système d'assistance a dû être réformé en 2004 c'est parce qu'il subissait un nombre croissant de critiques et que le soutien de la population s'amenuisait :

Le changement vers un autre système n'est pas venu de nulle part. Dans les dernières décennies du siècle dernier, trop de personnes dépendaient des prestations sociales aux Pays-Bas. Cela a miné les soutiens dans la société pour contribuer au financement de ces prestations. En conséquence, depuis le début des

¹²⁰⁷ Jobert, B (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe. op.cit.* ; Muller, Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*

¹²⁰⁸ Voir par exemple l'étude des débats au Parlement européen sur les politiques d'assistance – étude présentée dans le chapitre VIII de la thèse. Au niveau des discussions entre les différents gouvernements européens sur le principe des politiques « actives », le directeur de l'emploi à la DG Emploi de la Commission européenne a pu faire le même constat : l'appartenance partisane n'était pas la variable principale qui déterminait la position des responsables politiques nationaux à l'égard des réformes « actives » dans les années 2000: « *ça n'a pas changé spectaculairement entre les gouvernements de droite et de gauche.* / D'accord. Notamment sur le fait qu'il faut rendre le travail payant ? / *Notamment sur le fait qu'il faut rendre le travail plus attractif, ça c'est, c'était aussi bien chez les socialistes avec lesquels on a démarré, si mes souvenirs sont bons, que chez les, que, que les gouvernements de droite après.* ». Entretien n°46.

années 1990, l'accent a été mis de plus en plus sur le fait qu'il fallait faire retourner les personnes allocataires vers le travail (« le travail avant les bénéfices »)¹²⁰⁹.

D'après le ministère des affaires sociales, il aurait fallu réformer le système de protection sociale hollandais parce qu'il y aurait eu une forte demande sociale en ce sens ; l'opinion publique aurait été de plus en plus méfiante à l'égard du système national de protection sociale, à l'égard des minima sociaux et du comportement des personnes pauvres. Nous allons généraliser cette hypothèse sur « l'opinion publique » et tester la proposition suivante sur les trois terrains : les réformes de l'assistance se seraient imposées aux décideurs politiques parce que la population aurait été de plus en plus critique à l'égard des allocations sociales et des bénéficiaires des minima sociaux.

Cette hypothèse concernant l'« opinion publique »¹²¹⁰ est peu robuste – nous le savons grâce aux enquêtes disponibles sur l'opinion des européens à l'égard des allocations sociales et de ses bénéficiaires. Si on s'intéresse aux grandes études sur les valeurs des européens¹²¹¹, on constate que 54,4% des européens déclarent être « plutôt d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec la proposition selon laquelle « *les prestations sociales et les services sociaux limitent le développement de la pauvreté* » ; moins d'un Européen sur quatre (23,8%) est en désaccord avec cette proposition (voir tableau *infra*).

¹²⁰⁹ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.6.

¹²¹⁰ Cette notion d'« opinion publique » a été contestée par Bourdieu : Bourdieu, P. « L'opinion publique n'existe pas ». in Bourdieu, P. *Questions de sociologie*. (1^{ère} éd. : 1984) Paris : Editions de minuit, 2002, p.222.235. Nous utilisons ici cette notion comme une catégorie indigène à tester : existait-t-il vraiment une « opinion publique », mesurée par sondages dans les années 2000, et qui se révélait alors majoritairement critique sur la protection sociale et le comportement de ses bénéficiaires ?

¹²¹¹ Enquêtes EVS et ESS, disponibles sur le site du Gesis :

< <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fCatalog/Catalog5>>

Tableau 30 :L'opinion des européens à l'égard des prestations sociales et des services sociaux

Social benefits/services prevent widespread poverty	Agree strongly	Agree	Neither agree nor disagree	Disagree	Disagree strongly	Total
Belgium	11	59,1	16,7	11,9	1,3	100
Bulgaria	5,6	27,1	24,5	29,8	12,9	100
Switzerland	7,7	62,6	16,9	12,2	0,6	100
Czech Republic	19,6	35	25,9	14,3	5,3	100
Germany	8,4	59	19,9	11,1	1,6	100
Denmark	14,4	57,1	13,6	12,9	2	100
Estonia	7,6	46,1	22,2	20,2	3,9	100
Spain	9,1	44,2	17,4	22	7,3	100
Finland	9,8	52,7	23,2	12,7	1,7	100
France	13,6	52,2	18,4	12,1	3,7	100
United Kingdom	4,3	52,3	24	18,4	1,1	100
Greece	16,8	40,4	23,5	15,6	3,7	100
Croatia	6,8	39,1	28,1	22,4	3,6	100
Hungary	4,7	17,2	25,3	37	15,8	100
Ireland	9,7	61,3	12,9	15,8	0,2	100
Netherlands	6	69,4	13,3	10,8	0,5	100
Poland	4,8	41,2	23,3	27,4	3,4	100
Portugal	6,9	50,1	21,8	19,8	1,4	100
Romania	9,5	35,8	30,8	18,4	5,5	100
Sweden	8,6	58,7	21,7	10,4	0,7	100
Slovenia	4,1	43,2	27,8	22,7	2,3	100
Slovakia	6,5	35,5	23,4	27,4	7,1	100
Total	9,4	45	21,7	19,4	4,4	100

Source: Enquête ESS4-2008, ed.4.0; variable « Social benefits services prevent widespread poverty ».

La majorité des Européens ont un avis positif sur les prestations sociales et les services sociaux. Toutefois, cette statistique est un résultat moyen en Europe : peut-être les trois pays que nous étudions ont-ils un avis moins favorable sur la protection sociale ? Bien au contraire, il faut noter que ce sont les Hollandais qui sont les plus convaincus en Europe par la proposition selon laquelle « *les prestations et les services sociaux limitent le développement de la pauvreté* ». Aux Pays-Bas, 75% de la population est tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec l'idée que les prestations et les services sociaux limitent le développement de la pauvreté. Si cette opinion est majoritaire dans la plupart des pays d'Europe, c'est aux Pays-Bas qu'elle est la plus soutenue. L'opinion des Espagnols à l'égard des prestations sociales est moins favorable qu'aux Pays-Bas (53% d'opinions favorables en Espagne), mais elle se situe à peu près dans la moyenne européenne. En France, 66% des sondés pensent que les prestations sociales empêchent le développement de la pauvreté.

On pourra rétorquer que ces données sont issues de la dernière enquête ESS, donc que l'opinion des enquêtés a pu être influencée – ou rassurée – par les réformes actives menées au cours des années 2000. Peut-être les Hollandais, qui auraient été plutôt défavorables au régime de protection sociale à la fin des années 1990 – d'après ce que suggère le ministère hollandais des affaires sociales – ont-ils été rassurés par des réformes sociales récentes et notamment la loi WWB en 2004 ? Un système social plus strict à l'égard des allocataires augmente-t-il la confiance sociale dans ce système ? Les données longitudinales disponibles sur les valeurs¹²¹² ont plutôt tendance à contredire cette intuition : si on étudie l'évolution de l'opinion sur les causes de la pauvreté, on constate que les Hollandais étaient plus nombreux en 1999 qu'en 2008 à penser que la « malchance » expliquait la pauvreté.

Tableau 31 : Pourquoi y a-t-il des personnes dans le besoin? Evolution de l'opinion publique de 1990 à 2008¹²¹³

Why are there people living in need: first	Unlucky	Laziness or lack of willpower	Injustice in society	Part modern progress	None of these	Total	N=
France (1990)	18,3	15,4	42,1	21	3,2	100	976
France (1999)	14,8	11,5	44,2	26,7	2,8	100	1602
France (2008)	13,1	16,5	43,9	25,1	1,4	100	1498
Netherlands (1990)	25,1	15,6	36,5	15,9	6,8	100	980
Netherlands (1999)	33,6	13,6	25,9	18,1	8,9	100	994
Netherlands (2008)	29,7	20,7	31,1	18,6	0	100	1455
Spain (1990)	17,7	24,8	43,9	11,4	2,3	100	2561
Spain (1999)	19,8	19,6	48,4	10,4	1,9	100	1127
Spain (2008)	18,4	24,4	41,7	13,6	1,9	100	1452
Total	20,3	18,8	40,5	17,5	2,8	100	12645

Source: EVS 1981-2008 Longitudinal Data File.

La question littérale posée par l'enquête EVS était la suivante¹²¹⁴ :

Why are there people in this country who live in need? Here are four possible reasons. Which one reason do you consider to be most important?

1. because they are unlucky
- 2 because of laziness and lack of willpower
- 3 because of injustice in our society

¹²¹² Enquêtes EVS.

¹²¹³ Les enquêtes EVS ne posaient pas cette question en 1981 ; par conséquent, les premières données disponibles datent de 1990.

¹²¹⁴ Source : EVS 2008, Description de la question n°12.

4 it's an inevitable part of modern progress

5 none of these (spontaneous)

Aux Pays-Bas, les trois explications les plus données spontanément pour expliquer que des personnes sont dans le besoin sont la « *malchance* », les « *effets du progrès moderne* » et « *l'injustice sociale* ». La « *paresse ou le manque de volonté* » ne sont pointés du doigt comme cause principale de la pauvreté que par une minorité de répondants. En outre, on a rappelé que d'après le ministère, le soutien moral de l'opinion à l'égard des personnes pauvres avait décliné « *dans les dernières décennies du siècle dernier* » ; à l'inverse, l'enquête longitudinale de l'EVS montre que c'est justement à la fin du siècle dernier que la dénonciation de la responsabilité individuelle a été la plus faible aux Pays-Bas. En 1999, seulement 13,6% des hollandais pensaient que la paresse ou le manque de volonté étaient la première cause de la pauvreté – moins qu'en 1990 et qu'en 2008. La tendance est d'ailleurs la même en France et en Espagne : des trois périodes étudiées par les enquêtes EVS, c'est en 1999 que l'on rejetait le plus l'idée d'une cause individuelle de la pauvreté. A l'inverse, contrairement à l'hypothèse selon laquelle un système de protection sociale plus strict augmenterait la confiance sociale dans ce système, on constate une remontée des critiques individualisantes à l'égard des personnes pauvres dans les trois pays en 2008 – c'est-à-dire *après* les principaux débats et réformes sur l'activation de la protection sociale. Il faudrait alors poser plutôt l'hypothèse inverse, à savoir que non seulement les réformes actives des années 2000 n'auraient pas amélioré l'opinion à l'égard des personnes pauvres, mais qu'elles l'auraient peut-être même dégradé. Sans développer plus avant cette hypothèse¹²¹⁵ on constate que dans tous les cas, et même en 2008, une minorité de personnes pensent que la pauvreté est liée à une faute ou à une insuffisance individuelle – l'« *injustice sociale* » restant la principale raison invoquée pour expliquer les causes de la pauvreté dans les trois Etats.

Si les personnes ont répondu ainsi, c'est peut-être parce qu'elles n'osaient pas formuler une critique culpabilisatrice ou un avis moral trop connoté dans une enquête publique. Cette possibilité de biais doit être prise au sérieux et conduire à interpréter avec précaution les données d'enquêtes quantitatives : peut-être une portion plus importante de personnes auraient souhaité valider la proposition n°2 (« because of laziness and lack of

¹²¹⁵ La question de l'impact des réformes « actives » sur l'opinion publique (« réforme politique » => « opinion publique ») n'est pas le sujet de cette recherche et nous ne la soulevons comme une suggestion pour une recherche ultérieure. Pour la présente recherche doctorale, on peut souligner en tout cas que la relation causale inverse (« opinion publique » => « réforme politique ») est peu vraisemblable au regard des conclusions des enquêtes « valeurs » : les politiques sociales n'ont pas souffert d'un déclin de leur soutien dans l'opinion publique, et ce n'est pas cette « désaffection » supposée qui explique que les responsables politico-administratifs aient voulu réformer les politiques sociales au début des années 2000.

willpower ») mais n'ont pas souhaité ou pas osé exprimer cette opinion de manière directe. Un moyen de contourner ce biais peut être de proposer une autre question, du type : « *si pour vous il y avait une autre raison au fait qu'il y a des personnes pauvres, quelle serait cette cause ?* ». Cette nouvelle question peut permettre de contourner la méfiance, la retenue ou la prudence des enquêtés, en leur donnant l'occasion d'exprimer une opinion éventuellement moins modérée et plus critique. Les enquêtes EVS ont introduit en 2008 une question de ce type : « *Pourquoi y a-t-il des personnes dans le besoin ? Seconde cause* ». Pour notre étude, cette question était intéressante et pouvait suggérer l'hypothèse suivante : après avoir mis en accusation des causes sociales n'engageant pas de jugement moral, peut-être les enquêtés ont-ils osé exprimer plus ouvertement leur opinion critique à l'égard des personnes pauvres – lorsqu'on leur a proposé de répondre une nouvelle fois à la même question ? Cette hypothèse ne n'est pas vérifiée et la seconde enquête n'a fait que confirmer la première : en deuxième réponse, la « *paresse et le manque de volonté* » restent toujours minoritaires, et c'est « *l'injustice sociale* » qui est mise à l'index en priorité par les répondants dans les trois pays.

On ne peut pas affirmer que l'opinion publique met en cause des choix ou des fautes individuelles : dans les trois pays étudiés, les répondants aux enquêtes EVS ont plutôt tendance à mettre en cause des facteurs sociaux lorsqu'on les interroge sur les causes de la pauvreté. Ces enquêtes recoupent les travaux de Bréchon, Tchernia *et al.* sur les valeurs des Français¹²¹⁶ ; dans le chapitre consacré à la pauvreté, Gonthier montre ainsi que :

Au total, près de 61% des Français imputent la pauvreté à des causes extérieures à l'individu, que ces causes soient d'origine sociale (l'injustice et l'évolution du monde moderne) ou d'origine « naturelle » – voire surnaturelle – (la malchance). Les Français qui adoptent une posture plus volontariste et qui attribuent la pauvreté à des causes internes aux individus sont nettement marginaux¹²¹⁷.

Ces résultats confortent également ceux du « *Suivi barométrique de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale, de la précarité, de la famille et de la solidarité* »¹²¹⁸. D'après les personnes interrogées, les causes liées à la situation économique (manque d'emplois, licenciements, problèmes de surendettement) sont beaucoup plus déterminantes pour expliquer la pauvreté que le manque de volonté de travailler. Initié en 2000 et réalisé tous les ans depuis, le baromètre de la DREES indique une forte stabilité des valeurs à l'égard de la protection sociale et des causes de la pauvreté : les personnes pauvres

¹²¹⁶ Bréchon, P., Tchernia, J.-F. (dir.). *La France à travers ses valeurs*. Paris : Armand Colin, 2009.

¹²¹⁷ Gonthier, F. « Les causes de la pauvreté : l'injustice sociale en question ». in Bréchon P., Tchernia J.-F. (dir.). *op. cit.*, p.219-220.

¹²¹⁸ Drees. « Suivi barométrique de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale, de la précarité, de la famille et de la solidarité. Synthèse des principaux enseignements de l'étude », janvier 2011.

et sans emploi sont davantage vues comme des victimes de l'état de l'économie et de la société que comme des individus responsables de leur situation¹²¹⁹. Le chômage et la pauvreté sont conçus comme des risques sociaux, qui peuvent toucher n'importe qui à tout moment. D'après un sondage réalisé par la TNS-Sofres en 2009, le chômage et l'emploi constituent les préoccupations principales des Français : 76% des Français affirment que le chômage est une de leurs préoccupations principales et 46% qu'il est leur inquiétude prioritaire¹²²⁰. Ventilée par catégories socioprofessionnelles, l'enquête montre que le chômage est la principale préoccupation de l'ensemble des Professions et Catégories Socioprofessionnelles : 63% des agriculteurs, 69% des ouvriers et 69% des cadres se sentent personnellement « préoccupés » par le chômage. Eu égard au niveau de qualification, aucune catégorie ne se sent protégée – les diplômés du supérieur se disant inquiets par le chômage à hauteur de 70 % de la population. L'évolution mensualisée des réponses au cours des années 2000 montre que le chômage a toujours été l'inquiétude première entre 2000 et 2009¹²²¹, ce qui est confirmé par des enquêtes territorialisées¹²²². Les enquêtes comparées en Europe montrent que les Français occupent une position médiane eu égard à l'inquiétude de perdre son emploi : à la question « *dans quelle mesure être vous inquiet, si vous l'êtes, de perdre votre emploi?* », 58 % des Français expriment une inquiétude concernant leur poste de travail actuel, contre à peu près 70% des Allemands et 76% des Espagnols¹²²³. Comme l'écrit Demazière, « *le chômage apparaît comme une condition anormale, dévalorisée et dévalorisante* », comme une « *épreuve* »¹²²⁴. Le chômage et la pauvreté étant vus comme des risques sociaux et économiques, les opinions publiques restent durablement attachées à la protection sociale : dans sa conclusion intitulée « *libéralisme déclinant, demandes de régulation* », Gonthier conclut son chapitre sur les valeurs à l'égard de la protection sociale en disant que « *la demande d'intervention de l'Etat semble avoir partie liée avec le sentiment d'injustice sociale. L'injustice sociale est ainsi, aujourd'hui comme hier, l'explication de la pauvreté la mieux partagée* »¹²²⁵.

¹²¹⁹ Les rapports de la DREES sont disponibles sur le site du ministère de la santé : <www.sante.gouv.fr>

¹²²⁰ TNS Sofres, Baromètre des préoccupations des Français, mars 2009. Publié dans *La Croix*, 08/03/2009.

¹²²¹ Sauf au cours d'un faible intermède allant de mai 2008 à septembre 2008 au cours duquel « l'évolution du pouvoir d'achat » a été légèrement plus citée que le chômage et l'emploi.

¹²²² En Ile de France par exemple, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme a confirmé que le chômage était la première préoccupation des habitants de la région. Voir : Enquête « Victimation et insécurité en Ile de France », réalisée par l'IAURIF en 2003 à la demande du conseil régional d'Ile de France, auprès de 10500 franciliens âgés de 15 ans et plus. Résultats publiés dans la revue *Note rapide, sécurité et comportement*, n° 355, mai 2004.

¹²²³ Données manquantes pour les Pays-Bas. Source : International Social Survey Programme (ISSP) 2005, citée par Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». Document de travail du Centre d'études de l'emploi, n°96-1, février 2008.

¹²²⁴ Demazière, Didier. *Sociologie des chômeurs*. Paris : La Découverte, 2006, p. 88.

¹²²⁵ Gonthier Frédéric. *op. cit.*, p. 225.

Dans leur très large majorité, les Espagnols, les Hollandais et les Français défendent l'utilité des politiques sociales et pensent que la pauvreté ne s'explique pas par des fautes individuelles. Si les politiques sociales actives menées dans les années 2000 ont conduit à responsabiliser davantage les allocataires de minima sociaux, ce n'est pas parce que la population pensait que les personnes pauvres étaient responsables de leur situation : une minorité de répondants pense que les personnes pauvres sont « paresseuses » ou qu'elles « manquent de volonté ». Le croisement des enquêtes statistiques dans le temps (EVS 1999, 2000, 2008,...) et dans l'espace (EVS, Suivi barométrique de l'opinion des Français à l'égard de la protection sociale, ESS, ...) montre que les évolutions restent faibles et que l'ordre des valeurs et des appréciations à l'égard de la pauvreté est assez stable dans le temps et dans les trois pays. Les causes sociales (injustice sociale), économiques (faiblesse du nombre d'emplois, mutations économiques, chômage durable....) et le « manque de chance » sont beaucoup plus mis en cause par les personnes interrogées que des responsabilités d'ordre individuel. Ainsi, on ne peut pas valider l'hypothèse selon laquelle les politiques sociales actives menées au début des années 2000 feraient suite à une période de méfiance populaire à l'égard de la protection sociale. La grande majorité des citoyens soutiennent l'idée que les prestations sociales sont utiles pour lutter contre la misère, et que ce ne sont pas des fautes individuelles qui expliquent les situations de chômage et de pauvreté.

1.4. Quand les faits débordent les « trappes »

Si les responsables politiques et administratifs s'inquiètent des problèmes des « trappes » dans les années 2000, ce n'est pas en réponse à des critiques populaires à l'égard du comportement des personnes pauvres : l'opinion publique s'inquiète du chômage, défend l'utilité des politiques sociales et a plutôt tendance à rejeter les explications individualisantes de la pauvreté. Dès lors, quelles raisons ont pu pousser les responsables politiques et administratifs français, catalans et hollandais à réformer si profondément et si urgemment leurs politiques sociales dans les années 2000 ? On a vu que l'on pouvait mettre en question la gravité et l'uniformité des problèmes liés aux budgets publics et aux coûts du travail ; peut-être le problème des « trappes » était-il, lui, plus important et plus uniformément partagé ? Si l'opinion publique ne pense pas majoritairement que la pauvreté est causée par des comportements individuels, peut-être se trompe-t-elle ? Les réformateurs auraient ainsi voulu

s'attaquer aux causes individuelles de la pauvreté parce que c'était un problème croissant – dont la population n'était peut-être pas assez consciente – notamment à cause d'un déclin tendanciel des gains financiers au travail. C'est la dernière hypothèse que nous allons envisager ici : l'aggravation du problème des « trappes » aurait rendu les réformes des minima sociaux indispensables.

La thématique des « trappes » est l'objet de controverses importantes dans le champ scientifique. Dans un rapport publié en 2000, deux économistes ont défendu l'idée laquelle une majorité des situations de chômage en France seraient imputables à ce qu'ils appelaient du « *non-emploi volontaire* » : « *la personne ne souhaite pas prendre un emploi, compte tenu du salaire auquel elle peut prétendre et des effets du système sociofiscal* »¹²²⁶. Concernant les allocataires de minima sociaux plus précisément, les économistes de l'Institut National de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE) Gurgand et Margolis montrent que les situations de perte financières au travail sont en fait très rares et que la majorité des ménages gagneraient financièrement à occuper un emploi¹²²⁷. En utilisant les Enquêtes Emploi de l'INSEE ainsi qu'une enquête sur les allocataires du RMI réalisée en partenariat par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)¹²²⁸, Gurgand et Margolis indiquent que même avec des temps partiels et des salaires faibles, 74% des ménages auraient un intérêt financier à travailler. Le bénéfice financier le plus faible concernerait les femmes seules avec des enfants, pour lesquelles le gain potentiel sur le marché du travail serait de moins de 152 euros dans 50% des cas. A l'inverse, « *en affectant un salaire aux deux membres des couples, 96 % de cette catégorie de ménages gagneraient à travailler* ». En prenant en compte l'ensemble des situations familiales et leurs possibilités d'emplois, les deux auteurs concluent que « *les trois quarts des ménages gagneraient financièrement à occuper un emploi* ». Ces résultats confirment l'étude faite par Paillaud et Eyssartier : d'après ce modèle d'évaluation économétrique, la reprise d'un emploi faisait gagner en moyenne 1324 francs – un peu plus de 200 euros – aux allocataires du RMI à la fin des années 1990¹²²⁹.

Tous les types de ménages gagneraient à travailler, même si le gain est faible – ce à

¹²²⁶ Laroque G., Salanié B.. Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et Statistique*, 2000, n° 331.

¹²²⁷ Gurgand, M., Margolis, D. « RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi ». *Economie et statistique*, n°346, 2001, p. 103-122.

¹²²⁸ Enquête menée en partenariat entre l'Institut National de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES), la Délégation Interministérielle au RMI (DIRMI) et la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) : INSEE. « Devenir des personnes sorties du RMI - France métropolitaine - 1997-1998 », 1998.

¹²²⁹ Paillaud S., Eyssartier D. « Paris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social ». *Économie et statistique*, n°318, 1998, p. 41-64.

quoi Anne et L'Horty répondent qu'il faut certes prendre en compte le salaire, mais qu'il faut aussi ajouter les droits sociaux dont peuvent parfois bénéficier les allocataires de minima sociaux : c'est ce qu'on appelle les « droits connexes »¹²³⁰. Tarif social téléphonique, aides à la restauration scolaire pour les enfants, tarif social pour des services culturels et sportifs dans certaines municipalités, etc : Anne et L'Horty estiment le montant de tous ces droits auxquels peuvent accéder les allocataires de minima sociaux et se demandent à combien se chiffrerait la perte financière pour un allocataire du RMI qui reprendrait un emploi et n'aurait plus accès à ces « droits connexes ». En faisant une hypothèse haute sur le recours maximisateur à tous ces services – les allocataires étant supposés aller une fois par semaine à la piscine, bénéficier d'une carte Orange ou faire 150 aller-retours SNCF annuels pour les communes proches d'un centre urbain, mais aussi envoyer leurs enfants dans un Centre de Loisirs à hauteur de 20 jours par an et par enfant, aller au théâtre une fois par mois, etc. – Anne et L'Horty cumulent tous ces « gains » financiers et l'ajoutent au montant du RMI. Ils en concluent que la reprise d'un emploi au SMIC n'est pas intéressante financièrement pour les couples vivant avec deux ou trois enfants. Toutefois, travailler reste théoriquement intéressant dans toutes les autres situations : célibataires vivant seuls, couples avec un enfant ou sans enfant, familles monoparentales.

Le gain au travail est-il un problème, alors ? En se basant non pas sur une hypothèse de comportement mais sur les parcours sociaux constatés des allocataires du RMI, Guillemot, Pétour et Zajdela répondent que la faiblesse du gain financier, quand bien même elle serait démontrée, ne serait pas un obstacle au retour à l'emploi : un tiers des allocataires sortent du RMI au bout de six mois¹²³¹, et c'est pour reprendre un emploi dans 60% des cas¹²³². Même si les gains financiers sont restés modestes, un tiers des emplois repris ont été des CES et la moitié ont été des contrats à temps partiel¹²³³. D'après Guillemot, Pétour et Zajdela, cela prouve que les allocataires préfèrent retourner au travail quand bien même ils y gagneraient peu financièrement. Ces données sont confirmées par deux autres économistes, Lhommeau et Rioux, qui montrent que la majorité des allocataires du RMI sont des actifs : en étudiant la situation des allocataires du RMI en 1998, les économistes constatent que 80% des

¹²³⁰ Anne, D., L'Horty, Y. « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi ». *EPEE*, 08-11, 2008.

¹²³¹ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *La Revue Economique*, n°6, 2002.

¹²³² Demailly, D. « Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués ». *DREES, Etudes et Résultats* n° 16, mai 1999. Ces proportions ont été confirmées dans les années 2000 et sont restées stables jusqu'à la crise économique et financière de la fin des années 2000 : Pla A. « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi ». *Etudes et résultats de la DREES*, n° 567, 2007.

¹²³³ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *op. cit.*

allocataires sont en recherche d'active d'emploi¹²³⁴. Entre 1996 et 1998, 50% des allocataires ont repris un (ou plusieurs) emplois. Pour ces allocataires, le problème est moins celui du retour ou du « saut » vers le travail que celui de la pérennité et de la qualité du contrat : la majorité des contrats signés sont à durée déterminée et les allocataires subissent un fort risque de retourner au RMI après la fin de leur mission. Si la moitié du « stock » des allocataires en 1998 a repris un emploi au cours des deux années précédentes, ils ont dû retourner dans le dispositif d'assistance parce que leur contrat était arrivé à terme¹²³⁵.

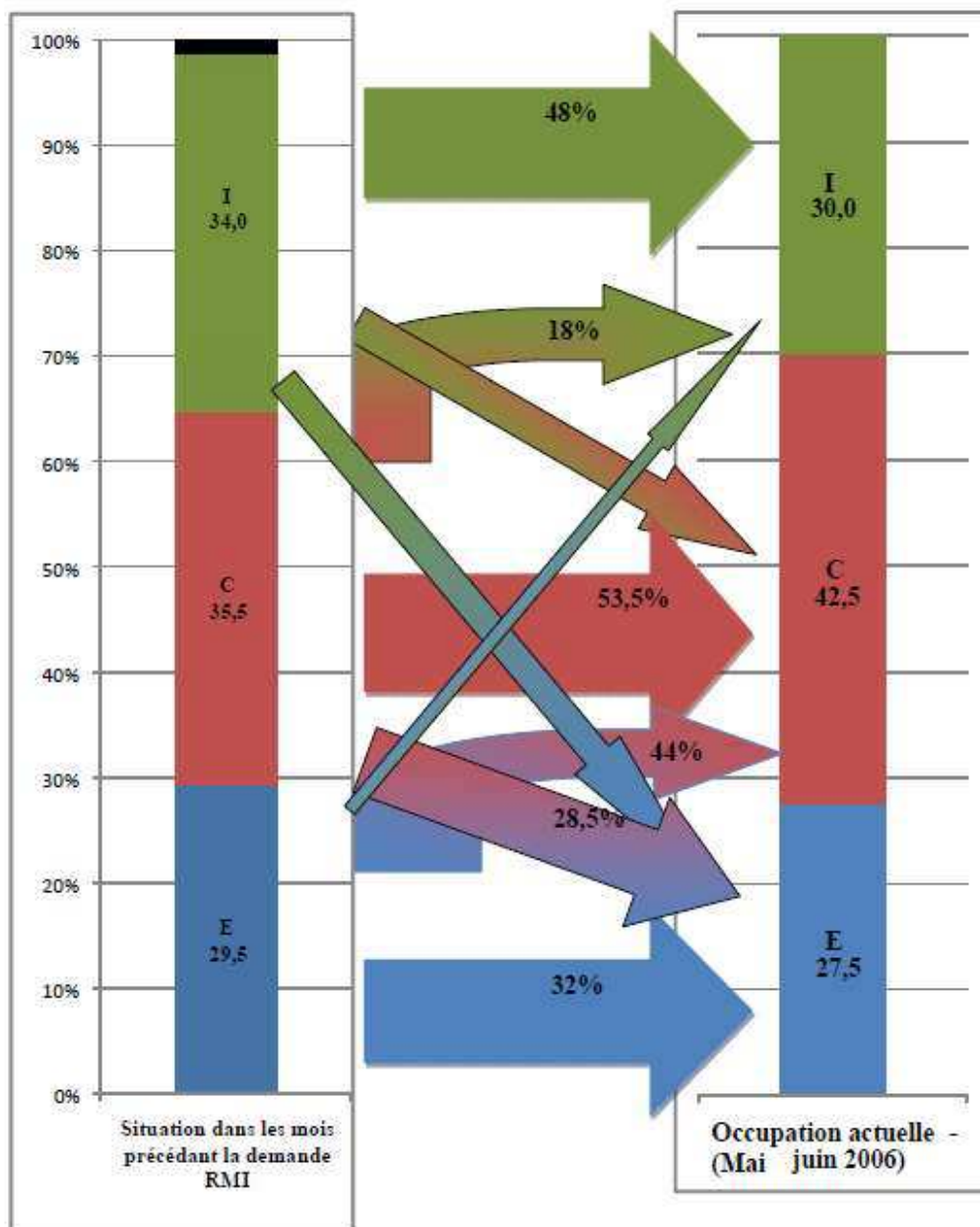
Les allocataires ne s'installent pas dans le « choix » du non emploi : les transitions sont fréquentes et nombreuses. C'est ce que nous apprennent les travaux sociologiques sur les parcours des allocataires de l'assistance dans les années 2000. D'après Bouchoux, Houzel et Outin, le statut englobant de « bénéficiaire d'un minimum social » masque une multitude de trajectoires croisées et fragmentées : un quart environ des allocataires du RMI sans emploi en 2004 allaient accéder à l'emploi dans les deux années suivantes ; inversement, un peu plus d'un cinquième des allocataires du RMI qui étaient en emploi en 2004 ne l'occupaient plus en 2006 ; enfin, près de 20 % des personnes en emploi en 2006 avaient occupé plusieurs emplois au cours des 18 mois précédents¹²³⁶. Bouchoux, Houzel et Outin illustrent cette mobilité des allocataires du minimum social par un graphique (voir ci-dessous).

¹²³⁴ Lhommeau, B., Rioux, L., « Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998 », *Etudes et Résultats*, n°84, 2000.

¹²³⁵ *idem*.

¹²³⁶ Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? ». *La Documentation Française - Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2008, p. 541-559.

Figure 15 : Trajectoires des allocataires du RMI entre 2004 et 2006



E: Emploi C : Chômage indemnisé I : Inactivité

Tiré de : Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? », *op. cit.*, p. 12.

Ce graphique montre la pluralité des parcours des personnes au RMI : certains font leur demande de RMI sans être passés par l'emploi ou le chômage avant 2004 ; d'autres ont travaillé, ont été au chômage et sont arrivés en fin de droits ASSEDIC ; d'autres encore ont travaillé dans les mois précédant leur inscription au RMI, mais pas suffisamment pour ouvrir des droits au chômage. La majorité des allocataires du RMI en 2004 étaient en situation d'emploi dans les mois précédant leur demande d'assistance – qu'ils aient travaillé, aient été

indemnisés quelques temps par l'assurance chômage et tombent finalement dans l'assistance (35,5% des allocataires), ou qu'ils soient passés directement d'une situation d'activité (Emploi) à la demande d'assistance (29,5% des allocataires). Surtout, ce graphique permet d'illustrer la mobilité et les trajectoires croisées des allocataires : 28,5% des allocataires du RMI qui étaient au chômage dans les mois précédant leur demande de RMI auront retrouvé un emploi en mai-juin 2006 ; 32% des allocataires qui étaient dans l'emploi avant leur demande de RMI retourneront dans l'emploi dans les deux années suivantes. Pour ceux qui ne sont pas sortis du chômage ou de l'inactivité entre 2004 et 2006, Bouchoux, Houzel et Outin confirment que ce n'est pas le montant de l'assistance ou une supposée réticence au travail qui a été un obstacle pour les allocataires, mais plutôt le manque d'emplois durables et de qualité : « *la dynamique du marché du travail est ici centrale* » concluent-ils¹²³⁷. Pour les personnes qui n'ont pas repris d'emploi au cours des années précédentes ou qui ne sont pas en recherche active d'emploi, les problèmes principaux sont moins financiers que sociaux ou médicaux : « *l'âge et l'Etat de santé, les obstacles à la mobilité du fait de l'absence de moyens de transport [...] sont des facteurs structurels qui déterminent pour une large part les difficultés de reprise d'emploi et sont peu susceptibles d'être atténués par un simple mécanisme financier* »¹²³⁸.

Le non-retour au travail n'est pas essentiellement dû à un problème financier. Ce fait est confirmé par des enquêtes qualitatives et quantitatives menées auprès des allocataires eux-mêmes : lorsqu'on leur demande dans un questionnaire anonyme si leur situation d'assistance est imputable à un manque d'intérêt financier, les allocataires répondent qu'il n'en est rien pour plus de 99% d'entre eux¹²³⁹. Seuls 0,6% des allocataires répondent que « *l'absence de rentabilité financière* » est la raison de leur non-recherche d'emploi. Les premières raisons pour la non recherche d'emploi sont l'état de santé, la situation familiale (maternité, plusieurs enfants dont il faut s'occuper...), auxquels s'ajoutent des problèmes de formation et d'employabilité¹²⁴⁰. Sur une liste de 9 propositions, « *l'absence de rentabilité financière* » n'est mentionnée qu'en dernier motif de la non-recherche d'emploi. Pour ceux qui cherchent un travail mais qui n'en trouvent pas, les motifs financiers ne sont pas plus déterminants : seuls 0,2% des allocataires disent que s'ils ne reprennent pas de travail, c'est qu'ils n'ont

¹²³⁷ *ibid.*, p. 557.

¹²³⁸ *idem.*

¹²³⁹ Marc, C. « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008.

¹²⁴⁰ Ces raisons sont confirmées par des enquêtes auprès des travailleurs sociaux chargés de l'orientation des allocataires de l'assistance : FNARS. « Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA selon l'observation des travailleurs sociaux ». Deuxième enquête RSA de la FNARS, juin 2011.

« rien à y gagner »¹²⁴¹. Le premier obstacle qui empêche de répondre positivement à une offre d'emploi est le niveau de qualification ; viennent ensuite la « distance du poste de travail », « l'absence de véhicule » et « l'état de santé »¹²⁴².

Le problème des « trappes » n'est pas manifeste : certes, les gains financiers au travail peuvent être faibles pour certaines populations (certaines familles avec enfants en particulier) ; toutefois, même en cas de faibles bénéfices, on constate que les allocataires préfèrent travailler plutôt que de rester dans l'assistance¹²⁴³. Comme l'écrit Zajdela, « même en l'absence de gains financiers, la plupart des allocataires du RMI acceptent de travailler »¹²⁴⁴. Zajdela montre que même dans les quelques cas où la reprise d'emploi à temps très partiel se traduit par une perte financière, les allocataires choisissent plutôt le travail que l'assistance : ici, l'« intérêt financier est complètement nul puisque tout franc gagné par leur travail est déduit de leur allocation. Ce comportement est totalement

¹²⁴¹ Marc, C. « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *op. cit.*, p. 95.

¹²⁴² *idem*.

¹²⁴³ Les incitations financières modifient peu le comportement des allocataires de minima sociaux à l'égard du travail ; voir à ce sujet les évaluations qui concluent de manière convergente au manque d'effet des incitations sur le retour à l'emploi des allocataires du RSA (Comité d'évaluation sur les expérimentations. « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa ». Mai 2009 ; Comité d'évaluation du rSa. « Rapport intermédiaire 2010 ». Janvier 2011 ; Anne D., L'Horty Y. « Le RSA : un premier bilan ». *Cahiers français*, n°358, septembre-octobre 2010 ; Okbani N. « Pourquoi y a-t-il du non recours au droit du RSA activité ? ». Rapport d'étude effectué à la CAF de Bordeaux, septembre 2010 ; Gomel B., Serverin E. « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat ». *Document de Travail du CEE*, n°119, juin 2009), comme c'était déjà le cas avec les allocataires du RMI (Deroyon T., Hennion M., Maigne G., Ricroch L. « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI ». in Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (dir.). *RMI, l'état des lieux*. Paris : La Découverte, 2008). Des évaluations comparables ont été menées en Espagne, et ont relativisé également l'effet des « désincitations financières » sur la volonté de retourner au travail : « La liberté des personnes sans emploi dans l'usage des allocations ne produit pas les effets désincitatifs à la recherche d'emploi que certaines estimations théoriques pronostiquaient [...] Comme on peut l'observer, face aux pronostics connus du modèle néoclassique selon lesquels les prestations non conditionnelles désinciteraient la recherche d'emploi et éloigneraient les bénéficiaires d'une attitude pro-active pour sortir de la situation dans laquelle ils se trouvent, les personnes sans emploi indemnisées maintiennent très majoritairement une attitude orientée vers la recherche d'emploi et la formation. C'est seulement dans quelques cas précis, en particulier lorsqu'ils doivent garder leurs enfants, qu'ils utilisent la prestation comme une (brève) période de non-participation au marché du travail, mais toujours avec l'idée immédiate d'un retour prochain sur le marché du travail ». Pour une présentation des résultats de cette enquête croisant données qualitatives et quantitatives en Espagne, voir : López Andreu M., Miquel Verd J. « Usos y efectos de la protección al desempleo en España. Resultados en base a la perspectiva de las capacidades ». *Cuadernos del mercado de trabajo*, n°7, 2011, p.14-20.

¹²⁴⁴ Zajdela, H. « Comment et pour-quoi activer les inactifs ? » *Travail et Emploi*, n° 118, 2009, p.69-76 ; Zajdela H., « Faut-il avoir peur des trappes à chômage ? ». *La Revue du MAUSS*, 2001, n° 18, p. 94-104. On constate en effet que les incitations financières modifient peu le comportement des allocataires de minima sociaux à l'égard de l'emploi. Voir à ce sujet les études convergentes sur les incitations dans le cadre du RMI (Deroyon T., Hennion M., Maigne G., Ricroch L. « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI ». in Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (dir.). *RMI, l'état des lieux*. Paris : La Découverte, 2008) et dans le cadre du RSA (Comité d'évaluation sur les expérimentations. « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa ». Mai 2009). Dans la lignée des analyses non-utilitaristes de Zajdela sur le cas des allocataires de minima sociaux, nous renvoyons à la proposition théorique générale de : Caillé, A. *Théorie anti-utilitariste de l'action*. Paris : La Découverte, 2009.

*incompréhensible du seul point de vue de la théorie de l'offre de travail »*¹²⁴⁵.

La sociologie permet d'expliquer ce que la théorie économique de l'offre de travail *comprend* mal – au sens où l'Economie de l'offre ne *comprend*¹²⁴⁶ pas, n'*intègre* pas dans ses modèles le fait sociologique suivant : le chômage n'est pas un « choix ». Comme Méda l'a développé à plusieurs reprises, penser le chômage en termes de « préférence individuelle » est un non-sens sociologique : travailler est une norme, un « *fait social total* » hors duquel il n'est pas d'identité socialement reconnue¹²⁴⁷. Méda écrit : « *Le travail est au fondement de l'ordre social, il détermine largement la place des individus dans la société, il continue d'être le principal moyen de subsistance et d'occuper une part essentielle de la vie des individus. Travailler est une norme, un 'fait social total'* »¹²⁴⁸. Parce que l'exercice d'un emploi est une activité investie et reconnue socialement, qui implique les agents dans des structures et dans des actions collectives, le « choix du travail » ne peut pas s'expliquer par des motivations purement pécuniaires ou maximisatrices¹²⁴⁹. L'étude quantitative des valeurs des Européens permet à Davoine et Méda de montrer que le travail continue bien de structurer la vie sociale – en France comme dans les autres pays d'Europe, dans les années 2000 comme dans les années 1990¹²⁵⁰.

¹²⁴⁵ *idem*.

¹²⁴⁶ Dans son sens étymologique, comprendre signifie « prendre avec soi » : Rey, A. (dir.) *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris : Le Robert, 2004.

¹²⁴⁷ Voir en particulier : Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition ?* (1^{ère} éd : 1995) Paris : Aubier, 2010 ; Méda, D. *Le travail*. Paris : PUF, 2004 ; Méda, D. « Le Revenu de Solidarité Active en question ». *La Vie des Idées* [en ligne], 24.04.2008 [consulté le 10.02. 2011]. Disponible en ligne sur : < <http://www.laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html> >

¹²⁴⁸ Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition ? op. cit.*, p.3.

¹²⁴⁹ Linhart D. (dir.). *Pourquoi travaillons-nous? Une approche sociologique de la subjectivité au travail*. Paris : Eres, 2008.

¹²⁵⁰ Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». *op. cit.*

Tableau 32 : La place du travail dans la vie des Européens (en 1999)
Question posée : Dans votre vie, le travail est-il important?

	Code	Frequency	%
how important in your life: work (Q1A)			
very important	1	23,924	58.2
quite important	2	12,787	31.1
not important	3	2,524	6.1
not at all important	4	1,409	3.4
other missing	-5	1	0.0
no answer	-2	251	0.6
don't know	-1	229	0.6
Total		41,125	100.0

Source : European Value Survey, 1999.

En 1999, 89,3% des Européens affirmaient que le travail était « *assez important* » ou « *très important* » dans leur vie. En 2008, ces valeurs sont restées stables – voir ont légèrement augmenté : 31,4% des Européens déclarent que le travail est « *assez important* » et 62,2% qu'il est « *très important* » – soit près de 90% des Européens pour qui le travail est une valeur structurante aujourd'hui¹²⁵¹. Le travail est important ou très important dans la vie de 85,6% des Hollandais, de 92,3% des Espagnols, de 94,4% des Français¹²⁵². La thèse selon laquelle le travail serait une valeur en voie de disparition¹²⁵³ n'est donc pas corroborée par les faits empiriques¹²⁵⁴. Ceux qui valorisent le plus le travail sont d'ailleurs ceux qui en sont

¹²⁵¹ Source : European Value Survey, 2008.

¹²⁵² *Idem*. Davoine et Méda se demandent si les réponses particulièrement positives des Français constituent une spécificité en Europe. Croisant plusieurs statistiques de l'EVS elles remarquent que les valeurs des Français à l'égard du travail sont paradoxales, les Français étant parmi les Européens qui estiment que le travail est le plus important dans leur vie, et ceux qui se disent pourtant parmi les moins satisfaits par leur situation à l'égard de l'emploi. Finalement, les auteures expliquent ce paradoxe apparent par le taux de chômage persistant et l'insécurité de l'emploi ressentie : c'est lorsque l'on a peur de perdre son emploi ou de ne pas en trouver un que l'on valorise le plus le travail (Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». *op. cit.*, p.81).

¹²⁵³ Rifkin, J. *La fin du travail*. Paris : La Découverte, 1996.

¹²⁵⁴ Outre les statistiques présentées ici, on renverra à la littérature sociologique nombreuse qui a souligné la persistance de la valeur Kergoat « travail » en Europe depuis le début des années 1990 : Schnapper, D. *Contre la fin du travail*. Paris : Textuel, 1997 ; Grozelier, A.-M. *Pour en finir avec la fin du travail*. Paris : L'Atelier, 1998 ; Castel, R. « Centralité du travail et cohésion sociale », in Boutet J., Jacot H., J., Linhart D. (dir.). *Le*

privés : d'après une enquête française menée par l'INSEE auprès d'un échantillon représentatif de la population française (n=6 000), les chômeurs avancent plus souvent le travail comme une « *condition du bonheur* » que les titulaires d'emplois stables (12 points de plus)¹²⁵⁵. Les auteurs de l'enquête en concluent que « *pour ceux qui n'ont rien, le travail est le bien minimal, la première marche qu'ils aspirent à gravir : pour être heureux il faut d'abord 'avoir' : avoir du travail, un emploi, un boulot* »¹²⁵⁶. Il n'est donc pas nécessaire de rappeler aux personnes sans emploi que le travail est important dans la vie : ce sont eux qui en attendent le plus. L'emploi n'est pas espéré uniquement parce qu'il permettrait d'avoir un revenu : le travail est valorisé comme un « *moyen d'expression et de réalisation de soi* » ;

monde du travail. Paris : La Découverte, 1998 ; La Chaise, G. [pseudonyme collectif]. *Crise de l'emploi et fractures politiques*. Paris : Presses de Sciences Po., 1996 ; Baudelot C., Gollac M. *Travailler pour être heureux ?* Paris : Fayard, 2003 ; Linhart D., Mauchamp N. *Le travail*. Paris : Le Cavalier bleu, 2009. Sur la persistance de la valeur « travail » dans un contexte de précarisation de la condition salariale, voir : Paugam, S. *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris : PUF, 2007. Sur la contradiction entre, d'un côté, l'investissement subjectif et les attentes personnelles très fortes à l'égard du travail, et de l'autre des formes contemporaines de travail précarisées et aliénées – le *salariat* étant, par définition, la subordination et l'exploitation de la force de travail par un tiers – Méda écrit : « *même si nous pensons que pour de plus en plus de personnes, le travail est une aventure qui leur permet de prouver leur utilité et de se réaliser, ne sommes-nous pas victimes d'une double illusion, d'une double aliénation ? N'est-ce pas l'aliénation suprême de penser qu'une activité largement mise au service du développement d'un régime capitaliste dont non seulement Marx mais aussi Weber ont montré l'intérêt exclusif pour le profit (souvenons-nous des descriptions du capitalisme dans Histoire économique ou dans l'Éthique protestante), qu'une activité subordonnée à la logique capitaliste, enserrée dans des impératifs de gestion, peut permettre aux hommes de s'exprimer pleinement ?* » (Méda, D. « Préface ». in Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition ? op. cit.* p. XIII-XIV). Sur ce sujet de la libération (illusoire ?) par le travail, voir : Méda D., Treillet, S. « Pour un travail émancipateur ». in Autain, C. (dir.). *Post-capitalisme*. Vauvert : le Diable Vauvert, 2009 ; Bourdieu P. « La double vérité du travail ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 114, 1996 ; Linhart D. « Individualisation et mobilisation subjective dans le monde du travail ». in Corcuff P., Le Bart C., De Singly F. (dir.). *L'individu aujourd'hui. Débats sociologiques et contrepoints philosophiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2010. Sur la contradiction entre attentes à l'égard du travail et conditions réelles d'emploi, Linhart note le développement d'un sentiment de précarité au travail chez les salariés à temps pleins et à contrat indéterminé comme chez ceux à temps partiel et à durée déterminée : le management moderne précarise le travailleur au sein de son entreprise – qu'il soit titulaire d'un contrat stable ou non – en l'enjoignant d'atteindre des objectifs plus élevés avec moins de moyens, dans des contraintes temporelles et matérielles plus resserrées (Linhart D., Linhart R. « L'évolution de l'organisation du travail ». in Boutet J., Jacot H., Kergoat J., Linhart D. (dir.). *Le monde du travail*. Paris : La Découverte, 1998, p.301-309 ; Linhart D., Moutet A. (dir.). *Le travail nous est compté. La construction des normes temporelles au travail*. Paris : La Découverte, 2005). La « précarité subjective » au travail c'est l'inquiétude permanente des travailleurs qui ne savent pas s'ils seront en mesure de répondre aux attentes et aux demandes toujours plus fortes qui leurs sont adressées, et qui ne se sentent donc « *jamais véritablement à l'abri et sûrs de pouvoir conserver leur poste de travail* » : Linhart, D. « Modernisation et précarisation de la vie au travail ». *Papeles del CEIC*, n°43, 2009, p.2. Dire que la valeur travail est toujours une valeur sociale dominante aujourd'hui – alors même que les travailleurs sont enserrés dans des organisations de travail plus pressantes, déstabilisatrices et individualisantes (Linhart, D. *Travailler sans les autres*. Paris : Seuil, 2009) – c'est donc remarquer la tension entre, d'un côté, des attentes subjectives très fortes à l'égard du travail, et de l'autre côté des conditions salariales et des organisations de travail oppressantes et défaillantes, qui ne peuvent pas satisfaire les attentes subjectives. Cette tension ne caractérise pas uniquement l'organisation du travail dans le secteur privé ; sur la précarité subjective chez les fonctionnaires, lire : Linhart, D. (dir.). *Les différents visages de la modernisation du service public*. Paris : La Documentation française, 2006.

¹²⁵⁵ Baudelot C., Gollac M. *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*. Paris: Fayard, 2003.

¹²⁵⁶ *idem*.

exercer une activité est une manière de prouver que l'on est « *utile dans la société* »¹²⁵⁷. Pour Linhart, « *chacun se construit, élabore son identité vis-à-vis des autres et envers soi-même à travers cette participation au marché du travail : il se voit reconnaître une utilité, un rôle dans la société, acquiert une légitimité et prend position de façon citoyenne dans cette société* »¹²⁵⁸. Les personnes qui recherchent un emploi mais qui n'en trouvent pas vivent alors dans un sentiment d'exclusion vis-à-vis de la norme sociale : d'après Schnapper, « *le plus grand nombre de chômeurs vivent dans le malaise* »¹²⁵⁹. Etudiant une population ouvrière confrontée à des plans sociaux, Durand, Linhart et Rist montrent à quel point la dépréciation sociale, le sentiment d'abandon, l'impression d'inutilité voire une sensation de culpabilité peuvent être ressentis par les personnes sans emploi¹²⁶⁰. Ces enquêtes contemporaines confirment les enseignements des travaux sociologiques précurseurs sur les « effets traumatisants » d'un licenciement collectif¹²⁶¹. Pour Demazière, le chômage est une « *épreuve* » qui « *détruit les liens sociaux* » : « *dans une société où l'exercice d'une activité professionnelle et l'occupation d'un emploi sont des normes de référence* » écrit-il, « *le chômage apparaît comme une condition anormale, dévalorisée et dévalorisante* »¹²⁶².

Les allocataires de minima sociaux ne font pas le choix volontaire du chômage : dans leur grande majorité ils ont travaillé récemment, auraient préféré continuer à travailler et recherchent activement un emploi. Ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi n'ont pas adopté le « non-travail » par préférence ou par calcul monétaire : ils aimeraient accéder à cette norme sociale qu'est le travail mais en sont exclus à cause de problèmes sociaux (problèmes de transports, de logement), personnels (santé, âge), ou simplement parce que le marché du travail est déficitaire en emplois.

Le gain financier au travail n'est pas le souci majeur des allocataires de minima

¹²⁵⁷ Linhart D., Mauchamp N. *Le travail*. Paris : Le Cavalier bleu, 2009, p.119.

¹²⁵⁸ Linhart D. « Ce qu'est le travail et ce qu'il devient ». in Gélard, J.-P. (dir.). *Travailler plus, travailler moins, travailler autrement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 247.

¹²⁵⁹ Schnapper, D. *L'épreuve du chômage*. Paris : Gallimard, 1994, p. 65.

¹²⁶⁰ Durand E., Linhart D., Rist B. *Perte d'emploi, perte de soi*. (1ère éd : 2002) Ramonville Saint-Agne : Erès 2009.

¹²⁶¹ Chombart De Lauwe P.-H., Combre M., Ziegler H. *Nous, travailleurs licenciés. Les effets traumatisants d'un licenciement collectif*. Paris : 10/18, 1976. Sur les premières travaux sociologiques sur les effets sociaux et psychologiques du chômage, nous renvoyons à l'ouvrage classique de : Jahoda M., Lazarsfeld P., Zeisel H. *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. (1ère éd. : 1933). Chicago : Aldline, 1971.

¹²⁶² Demazière, D. *Sociologie des chômeurs*. Paris : La Découverte, 2006, p. 88.

sociaux : ce n'est pas un hypothétique manque de gain financier qui empêcherait de chercher et de garder un emploi. Comment comprendre dès lors que les responsables politiques et administratifs aient fait de ce critère financier un problème crucial ? Faut-il penser que les « trappes » étaient un problème marginal *mais grandissant* ? Ce qui pourrait expliquer que des responsables politiques et administratifs se soient davantage inquiétés du problème du gain financier au travail, c'est que l'écart entre revenus du travail et de l'assistance se soit fortement réduit dans la période précédant les réformes : était-ce le cas ? Les données statistiques dont nous disposons ont tendance à montrer un mouvement inverse : l'écart entre revenus du travail et revenus de l'assistance a plutôt augmenté dans les années qui ont précédé les réformes « actives ». En France, ainsi, le RMI représentait 50% du SMIC en 1989 et le RSA socle n'en représente plus que 42% aujourd'hui¹²⁶³. Nous avons vu que si l'on compare le niveau des prix et celui de l'assistance, les allocataires de l'assistance ont perdu du pouvoir d'achat à la fin des années 2000 : le niveau de vie des allocataires de minima sociaux a tendance à diminuer par rapport au niveau des prix¹²⁶⁴. Comparé au revenu moyen des travailleurs, les personnes sans emploi ont assisté au découplage de l'évolution de leurs revenus par rapport à la situation sociale générale dans les années 2000 : les personnes au travail ont vu leurs revenus augmenter plus rapidement que les personnes sans emploi. Ainsi, alors que le revenu moyen des travailleurs augmentait de 17% en Espagne, de 25% en France et de 21% aux Pays-Bas entre 2004 et 2009, le revenu moyen des chômeurs progressait de 16,9% en Espagne, de 14% en France et de seulement 3,9% en Hollande : dans les années 2000 et dans chacun des trois pays étudiés, la distance de revenus entre travailleurs et personnes sans emploi est restée stable ou s'est élargie.

On pourrait soulever une objection, selon laquelle les revenus moyens des travailleurs ne sont peut-être pas la norme salariale à prendre en compte si on veut étudier les incitations à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux : les personnes pauvres ne compareraient pas leur allocation avec le salaire moyen des travailleurs, mais ils compareraient leur allocation avec le salaire potentiel qu'ils auraient le plus de chances de toucher s'ils reprenaient un emploi. Autrement dit, pour des allocataires de minima sociaux de retour sur le marché du travail, le bon critère à prendre en compte serait non pas le salaire moyen mais le *salaire minimum légal* dans chaque Etat : en supposant qu'ils reprennent un travail payé aux conditions les plus basses du marché, les allocataires de minima sociaux ont-ils intérêt à travailler ? Peut-être les allocations d'assistance ont-elles augmenté plus vite que

¹²⁶³ Allègre Guillaume. Crise, pauvreté et RSA. *op. cit.*, p. 14.

¹²⁶⁴ Cf. chapitre consacré aux « instruments » des réformes actives.

le salaire minimum dans les trois Etats, ce qui signifierait que la « trappe » ce serait accrue dans les années précédant les réformes de l'assistance ? Nous allons voir que ce n'est pas le cas.

En France, le RSA a été généralisé en 2009. Le montant de la prestation de base était alors de 454,63 euros, alors que le salaire minimum brut était de 1321,02 euros¹²⁶⁵. Le ratio est de 2,9 : un allocataire du RSA qui reprendrait un emploi au salaire minimum toucherait un salaire équivalent à 2,9 fois le montant de base de l'assistance en 2009. Si l'on se place huit ans en arrière¹²⁶⁶, en 2001 la prestation d'assistance de base s'établissait à 398,24 euros alors que le salaire minimum brut était de 1 083,29 euros. Le ratio était alors de 2,7. En France, la différence entre le salaire minimum et la prestation d'assistance a augmenté au cours des années précédant la réforme de l'assistance : de 2001 à 2009, le RMI n'a augmenté que de 14%, alors que le salaire minimum augmentait de 21%.

Tableau 33 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives »

	Salaire minimum	Prestation d'assistance
France (2001-2009)	+21%	+14%

On peut en conclure qu'il était de moins en moins intéressant de toucher une prestation d'assistance au cours des années 2000 : le problème des « trappes » allait plutôt en décroissant dans les années précédant la réforme de l'assistance en France. Si l'on prend la même période pour la Catalogne (2001-2009), la Renta Mínima de Inserción a connu une hausse soutenue sur la période (+41% en huit ans), mais la hausse a été moindre que celle du salaire minimum : entre 2001 et 2009, le salaire minimum a augmenté de plus de 44% en Catalogne¹²⁶⁷. Si l'on s'intéresse particulièrement aux années qui ont précédé la réforme catalane de 2006, on constate que de 2001 à 2006 la RMI a augmenté de 20,5% (passant de 289,9 euros à 349,5 euros) alors que le salaire minimum augmentait, lui, de 24,8% (passant de 495,60 à 631,05 euros).

¹²⁶⁵ Source : Eurostat, « Salaires minima mensuels » (séri « earn_mw_cur »)

¹²⁶⁶ 2001 est la série de données la plus ancienne dans la base de données Eurostat.

¹²⁶⁷ Sources : Generalitat de Catalunya, <Gencat.cat>.

Tableau 34 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives »

	Salaire minimum	Prestation d'assistance
Catalogne (2001-2006)	+24%	+ 20,5%

Comme en France, la différence entre le salaire minimum et l'assistance allait en s'accroissant en Catalogne dans les années qui ont précédé la réforme de l'assistance. Aux Pays-Bas, nous ne pouvons étudier que les deux dernières années ayant précédé la réforme de l'assistance de 2004¹²⁶⁸ : entre 2002 et 2004, le montant de base de la prestation d'assistance aux Pays-Bas a augmenté exactement au même rythme que le salaire minimum, à savoir une hausse de 4,8% en deux ans¹²⁶⁹.

Tableau 35 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives »

	Salaire minimum	Prestation d'assistance
Pays-Bas (2002-2004)	+4,8%	+4,8%

On ne peut pas dire que le problème des « trappes » allait en s'aggravant dans les années précédant les réformes de l'assistance : les allocataires de l'assistance touchaient moins que la moyenne des travailleurs et l'écart allait en s'élargissant ; ils touchaient plutôt moins avec leur prestation d'assistance qu'avec un salaire payé au salaire minimum légal dans les trois Etats, et l'écart allait plutôt en s'élargissant ici aussi.

¹²⁶⁸ Les données comparées sur le salaire minimum et le minium social n'étant disponibles qu'à partir de 2002 pour les Pays-Bas dans les bases de données d'Eurostat et de l'OCDE.

¹²⁶⁹ Sources : Eurostat, « Salaires minima mensuels », *op. cit.* ; OCDE, base de donnée statistique en ligne : « stats.oecd.org ». (Série « Out-of-work tax/benefit »).

Conclusion intermédiaire : chercher des hypothèses explicatives plus convaincantes

Pourquoi les responsables politico-administratifs ont-ils inscrit « l'activation de la protection sociale » en haut de leur agenda de réformes au cours des années 2000 en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? On a vu que les enjeux en termes de coûts du travail n'étaient ni évidents ni similaires dans les trois Etats. On ne peut pas non plus concevoir le changement des politiques publiques comme une réaction à un changement de l'opinion : les années précédant les réformes, le soutien de la population aux Etat-providence et à la protection sociale restait élevé. Mesurée par les enquêtes européennes sur les valeurs et la protection sociale (EVS, ESS), l'opinion publique continue d'imputer le chômage et la pauvreté à des causes économiques et sociales, et rejette les explications en termes de fautes et de responsabilités individuelles. Au-delà de l'opinion publique, les réformateurs ont-ils souhaité activer les politiques sociales parce que le problème des « trappes » allait en s'aggravant : les « désincitations » ont-elles été particulièrement fortes et néfastes pour l'emploi à la fin des années 1990 et au début des années 2000 ? On a vu que le problème des gains financiers au travail n'était pas manifeste¹²⁷⁰, qu'il n'empêchait pas les bénéficiaires de l'assistance de reprendre des emplois¹²⁷¹ – même des emplois mal rémunérés¹²⁷² – et que les allocataires eux-mêmes ne faisaient pas de la variable financière un critère de choix déterminant au moment de chercher une offre d'emploi et d'y répondre¹²⁷³. Concernant l'évolution de ce supposé problème des « trappes », peut-on dire que les responsables politiques et administratifs ont été confrontés à un problème, certes marginal, mais *croissant* : la « béance » des « trappes » s'est-elle aggravée dans les années précédant les réformes ? La réponse est négative : si on étudie l'évolution comparée des prestations d'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes d'assistance (années avant 2004 aux Pays-Bas, avant 2006 en Catalogne et avant 2009 en France), on note que la différence de revenus avait plutôt tendance à s'accroître au profit du travail. Les réformateurs n'étaient pas confrontés à un problème

¹²⁷⁰ Gurgand, M., Margolis, D., « RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi ». *op. cit.*

¹²⁷¹ Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? ». *op. cit.*

¹²⁷² Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *La Revue Economique*, n°6, 2002. *op. cit.*

¹²⁷³ Marc, C. « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *op. cit.*

croissant de « trappes » : les allocataires de minima sociaux ne touchaient pas *de plus en plus* par rapport à ce que le marché du travail pouvait leur proposer, mais ils recevaient une allocation dont le montant avait tendance à stagner voire à *décroître* en proportion du salaire minimum. Pourquoi activer les politiques sociales, alors ? Si les désincitations financières n'étaient pas un phénomène grandissant ni un enjeu significatif pour les allocataires, pourquoi les réformateurs se sont-ils concentrés sur ce problème ? On voit que d'autres hypothèses doivent être trouvées si l'on veut comprendre la généralisation des réformes « actives » en France, en Espagne et aux Pays-Bas dans les années 2000.

2. Une hypothèse communautaire incontournable

L'hypothèse d'un « problème similaire » auquel tous les réformateurs des trois pays auraient dû faire face (changement de l'opinion publique, urgence budgétaire ou problème économique semblable) est peu robuste : les responsables politico-administratifs n'ont pas adopté des réformes *nécessaires* pour faire face à des problèmes qui seraient *universels*. Les réformes ont été *construites* dans un certain sens, avec un diagnostic sur les problèmes et une manière d'envisager les solutions qui auraient pu être différents. Pourquoi les réformes ont-elles adopté cette pente-là : pourquoi les réformateurs ont-ils pensé, dans trois pays différents et face à trois systèmes sociaux distincts, que les incitations à travailler étaient un problème central et que les politiques sociales « actives » étaient une bonne solution ? Nous allons voir que pour comprendre les causes de cette convergence cognitive, il faut s'intéresser de plus près à une variable causale spécifique : la construction européenne.

Pourquoi étudier l'Europe ? Parce que les institutions communautaires parlent de la réforme des politiques sociales au moment où les Etats membres activent leurs politiques publiques. Parce qu'elles en parlent dans des termes étonnamment comparables aux élites nationales – ce que nous allons voir. Surtout, parce que la Commission européenne souhaitait faire changer les Etats dans la direction vers laquelle ils se sont effectivement dirigés. Faut-il donc faire de la construction européenne la variable indépendante ou causale des changements domestiques ? Si on constate des ressemblances entre recommandations communautaires et changements nationaux, est-ce la preuve que les premières ont été la cause des seconds ? Comment les institutions européennes auraient-elles pu avoir un effet quelconque sur les politiques de l'emploi et les politiques sociales nationales alors que la compétence revient aux Etats dans ces secteurs ? On le voit, la variable communautaire est à la fois séduisante, incontournable et problématique : c'est sur cette hypothèse communautaire que nous allons nous interroger en détail dans le reste de ce chapitre, ainsi que dans le chapitre suivant de la thèse.

Si on la définit comme une « *progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes* »¹²⁷⁴, alors on peut considérer qu'une « convergence cognitive » est à l'œuvre dans le secteur de l'emploi et des politiques sociales en Europe – c'est ce que nous allons voir maintenant. Avant d'étudier comment les échanges, apprentissages, transferts et changements se sont opérés dans la *pratique* (chapitre VIIe), nous allons étudier maintenant le *contenu* de la convergence cognitive entre les Etats et l'Europe.

2.1. Corrélations européennes : lire, voir et écouter les acteurs communautaires

Les politiques sociales « actives » sont définies dans des termes comparables dans les trois terrains d'enquête nationaux : elles recouvrent des objectifs, des conceptions causales et des instruments de politiques publiques dont nous avons vu la proximité. Ce que nous allons montrer maintenant, c'est que ces politiques actives sont définies de la même manière au niveau communautaire. Pour ce faire, nous étudierons les textes fondateurs et les bases juridiques de la Stratégie Européenne pour l'Emploi – le traité d'Amsterdam et les traités suivants –, ainsi que les lignes directrices pour l'emploi et les rapports officiels des institutions communautaires. Mais avant d'étudier les textes précis pour voir si on peut définir de manière simple ce qu'est l'« activation » pour les institutions communautaires, posons la question aux acteurs eux-mêmes : qu'est-ce que c'est que l'« activation » et les politiques sociales actives d'après vous ? Comment définiriez-vous vous-même le concept d'activation ? Comment comprenez-vous les intentions des institutions communautaires lorsqu'elles parlent d'« inclusion active » ; avez-vous une interprétation personnelle de cette notion ? L'enjeu lorsqu'on posait cette question aux différents acteurs – nationaux et communautaire – était de voir si l'activation était seulement une « notion floue »¹²⁷⁵, un « can-gatto »¹²⁷⁶ sans substance derrière lequel chacun pouvait mettre ce qu'il entendait, ou si l'« activation » avait bien un contenu reçu et interprété de la même manière par les acteurs.

¹²⁷⁴ Enos-Attali, S., Jönsson, A., Sheppard, E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'europanisation ? ». *op. cit.*

¹²⁷⁵ Barbier, J.-C., « Workfare, 'flexicurité', réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Communication au Congrès 2009 de l'AFSP, Grenoble.

¹²⁷⁶ Sartori, G. « Comparing and Miscomparing ». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3 n°3, Juillet 1991, p.243-257.

2.1.1. Qu'est-ce que « l'inclusion active » ?

Commençons par les acteurs : « quel sens l'activation' a-t-elle pour vous ? ». Les réactions sont intéressantes ; nous choisissons de reproduire deux longs extraits ici, parce qu'ils sont représentatifs et condensent en peu de lignes plusieurs caractéristiques-types des différentes réponses recueillies au cours des entretiens. Celui qui parle ici de « *l'inclusion active* » ici est assistant parlementaire d'un député européen membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales au Parlement :

Le but n'est pas de garantir des droits, de l'argent, un salaire minimum, des aides sociales à tout va, sans réponse, disons, sans effort de la part des personnes. Non. « Inclusion active », c'est : il faut que ça crée quelque chose. Parce qu'on a, à une époque on avait de l'argent, on pouvait donner de l'argent comme ça à certaines catégories sans attendre de retour ; aujourd'hui ce n'est plus possible. Tout le monde doit au moins participer un petit peu à l'effort. Et je pense que c'est ça : « inclusion active », c'est qu'il faut que lorsqu'on intègre des gens, il faut que ce soit pour eux, mais aussi pour le reste de la société. Parce que chacun a une richesse, une expérience qu'il peut apporter à tout le monde. L'objectif c'est ça¹²⁷⁷.

Après lui avoir demandé de présenter la définition de « l'inclusion active », l'on interroge ensuite l'assistant parlementaire sur sa position personnelle. Sa réponse est la suivante :

Il faut, il faudrait en tout cas que les personnes qui reçoivent une aide et qui ont, qui ont une richesse à apporter, puissent le faire et s'expriment par une facilité : un petit... une petite compensation, un temps de travail, des stages, des formations, même si c'est moins bien payé. Quelqu'un qui est à la recherche d'un emploi, on ne peut pas le laisser rechercher un emploi pendant dix ans sans qu'il ne fasse aucune activité et alors qu'il reçoit, pendant ce temps-là, des compensations financières. C'est plus possible : 1) parce qu'on n'a pas l'argent, et 2) parce que cette personne, pendant toutes ces années, a l'impression... se sent inutile, et n'est pas utilisée, enfin, n'est pas... ne se sent pas efficace. Ni utile. Il faut qu'il y ait une sorte d'accompagnement, un acheminement tout au long de la vie. Il faut revenir à ces principes d'accompagnement, où on essaie que personne ne soit exclu de la société. Et la société elle passe par des relations, mais aussi par le travail. Vous êtes en entreprise : vous participez à la société. Vous payez des impôts : vous participez à la société. Vous faites même des activités de formation, vous enseignez : vous participez à la société. Et tout ça, et bien si on veut une société inclusive, qui puisse intégrer le maximum de personnes, de catégories, il faut que tout le monde puisse trouver une place, une activité. Et alors, bah, vous avez, si vous donnez une certaine somme d'argent tous les mois à cette personne-là – on peut comprendre, ça peut arriver dans la vie il y a des périodes où on peut pas avoir forcément un travail... Dans ce cas-là on a droit à des aides le temps de retrouver un travail. Mais il faut qu'il y ait un effort qui soit fourni de l'autre côté, qui prouve que cette personne soit bien à la recherche d'un travail¹²⁷⁸.

¹²⁷⁷ Entretien n° 60.

¹²⁷⁸ *idem*.

Le premier extrait est intéressant parce que l'enquête ne commence pas en définissant l'activation par ce que c'est, mais par ce que *ce n'est pas* : « *Le but n'est pas de garantir des droits, de l'argent, un salaire minimum...* ». C'est une définition négative, qui fait le lien avec ce qui a déjà été noté par ailleurs : les politiques actives ne sont pas des politiques passives ; elles se définissent avant tout en opposition, en négatif par rapport aux systèmes traditionnels de minima sociaux. On retrouve ici la définition que Caune donne de l'activation : les politiques actives *ne sont pas* des politiques de soutien inconditionnel au revenu¹²⁷⁹. On retrouve également dans cet extrait une justification classique des réformes – la dénonciation de la crise budgétaire des Etats sociaux – dont on a vu qu'elle était un *leitmotiv* des réformes non spécifique aux politiques dites « actives ». A ce sujet, il faut noter que l'entretien a été réalisé en octobre 2011, date à laquelle les enjeux de dette publique étaient en haut de l'agenda politique en Europe – ce qui a pu influencer le mode d'argumentaire de l'enquête.

Ce qui nous semble plus significatif ici, c'est l'accent mis sur la dialectique de la contrepartie : « *réponse* », « *retour* », « *effort de la part des personnes* »... Activer les politiques sociales, d'après cet assistant parlementaire européen chargé des dossiers « emplois et affaires sociales », c'est veiller à accroître les devoirs des bénéficiaires en *échange* de l'aide sociale ; c'est installer une logique de réciprocité entre l'Etat et le bénéficiaire. La raison avancée est particulièrement intéressante dans la mesure où elle fait écho aux discours recueillis dans les terrains nationaux étudiés au préalable : s'il faut que l'allocataire donne quelque chose en échange, c'est « *parce que chacun a une richesse, une expérience qu'il peut apporter à tout le monde* ». Chacun aurait des « richesses » à valoriser, des compétences à activer afin de se réaliser en tant qu'individu ; cet extrait est étonnant dans la mesure où il recoupe presque textuellement un entretien réalisé aux services sociaux d'Utrecht : « *nous croyons à... à Utrecht, nous croyons que toutes les personnes qui vivent ici ont des talents. Et que... Nous pensons que c'est important d'utiliser ces talents* »¹²⁸⁰. Dans les deux cas, les enquêtes présentent la contrepartie comme utile pour les allocataires *eux-mêmes* : elle permettrait à tout un chacun de se développer personnellement, de mettre à profit son expérience, de « *participer* » et de se sentir utile. On retrouve un lexique du « développement personnel » : la demande de réciprocité est formulée par l'Etat social au

¹²⁷⁹ Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale ». Communication au 10^e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.

¹²⁸⁰ Entretien n°26.

nom des intérêts supposés des personnes pauvres¹²⁸¹.

Exiger plus de contreparties serait bénéfique à l'allocataire comme à la société : « *'inclusion active', c'est qu'il faut que lorsqu'on intègre des gens, il faut que ce soit pour eux, mais aussi pour le reste de la société* ». Une nouvelle fois, le parallèle avec l'entretien réalisé aux services sociaux de la ville hollandaise d'Utrecht est saisissant : « *Ils peuvent apprendre par eux-mêmes, pour eux-mêmes. Et alors ils peuvent être importants pour la ville* ». Travailler, c'est bon « *pour eux* » comme pour la collectivité : si les politiques sociales « actives » profitent aux personnes pauvres, elles doivent aussi profiter à la Communauté. C'est ce que Arnsperger nous a aidé à comprendre et à théoriser grâce au concept de « *solidarisme responsabiliste* » : chacun doit veiller à peser le moins possible sur le groupe et à collaborer, à son niveau, à l'œuvre commune¹²⁸². *In fine*, l'objectif de l'activation reste simple – ce que nous avons déjà constaté par ailleurs : il s'agit de faire travailler davantage les allocataires de minima sociaux. L'assistance parlementaire à Bruxelles comprend bien l'« inclusion active » dans ce sens : « *'Inclusion active', c'est : il faut que ça crée quelque chose* ». Les politiques actives font travailler, produire, créer une richesse économique. Le devoir de travail est souligné : « *la société elle passe par des relations, mais aussi par le travail* ». Alors que l'on traite de l'« inclusion active », on retrouve immédiatement des objectifs de travail : « *ça peut arriver dans la vie il y a des périodes où on peut pas avoir forcément un travail. Dans ce cas-là on a droit à des aides le temps de retrouver un travail* ». Les aides sociales doivent rester temporaires, « *le temps de retrouver un travail* » ; pendant cet intervalle également, chacun doit apporter la preuve qu'il est « *bien à la recherche d'un travail* ». *In fine*, l'objectif est que les bénéficiaires de l'aide sociale occupent une « *activité* ».

L'objectif du retour au travail est au cœur des politiques actives : ce constat est validé, répété et confirmé à de multiples reprises dans les entretiens réalisés au niveau européen. Du côté des représentants permanents auprès de l'Union européenne, on fait le lien immédiat entre les incitations et les politiques de l'emploi. Dès qu'on lui a demandé « *J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...* », le conseiller à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne (RPUE) chargé des thématiques « Travail » et « Inclusion sociale » a débuté ainsi l'entretien :

¹²⁸¹ Voir les développements convergents dans la fin du chapitre 5^e sur les « objectifs » des réformes actives domestiques.

¹²⁸² Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». *op. cit.* p. 291. Voir partie précédente pour un développement plus complet.

Alors il y a des politiques de l'offre et des politiques de la demande. En France on met plutôt l'accent sur l'offre mais on fait quand même des politiques à destination de la demande. Pour les politiques d'offre on fait des allègements de charges principalement, et des contrats aidés. Et pour les politiques de la demande, il y a des politiques d'incitation à la demande – ce qui est le cas du RSA¹²⁸³.

En faisant référence aux « incitations » dès le début de l'entretien, le Conseiller « emploi et affaires sociales » à la RPUE montrait l'importance de ces débats sur les incitations au travail au sein des institutions communautaires. Les entretiens réalisés à la Commission européenne confirment que les politiques actives ont un contenu bien délimité. Après qu'il ait mentionné en anglais le concept d'« *active inclusion* », nous demandons au chef d'unité « Fonds Social Européen » à la DG Emploi de la Commission européenne de développer ce concept :

La façon dont nous le comprenons en général c'est que : nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale. C'est-à-dire de, je ne sais pas... le but ce n'est pas de donner du logement aux gens, ou de l'aide alimentaire, etc. Mais par l'inclusion et les actions de formation, de mener à un emploi : c'est ça l'objectif final¹²⁸⁴.

Mener à un emploi : c'est ça l'objectif final. On n'analysera pas plus avant la formule « *nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale* » pour l'instant – formule qui peut surprendre dans la bouche d'un responsable des Fonds européens consacrés justement aux politiques sociales¹²⁸⁵. Ce que nous voulons souligner ici, c'est que les politiques sociales « actives » insistent sur l'emploi des bénéficiaires des politiques sociales. Comme le dit l'assistant parlementaire à la commission Emploi et affaires sociales du Parlement européen, il s'agit de davantage « *faire le lien entre travail et solidarité* »¹²⁸⁶. En s'« activant », les politiques sociales se rapprochent du marché du travail : leur objectif assumé est de « mener à l'emploi ». Plutôt que de lutter contre les conséquences sociales du chômage, d'apporter une aide au logement ou une assistance de santé, les politiques sociales « actives » œuvrent à l'accroissement de l'offre de main d'œuvre. C'est ce que nous confirme le Chef d'Unité probablement le mieux placé à la Commission pour parler des thématiques d'inclusion sociale : le Chef de l'Unité « Protection sociale, Stratégie d'Inclusion Sociale » à la DG Emploi. Pour celui qui est en charge de la Stratégie d'inclusion au sein de la DG, voilà ce qu'est le concept d'« inclusion active » :

¹²⁸³ Entretien n°55.

¹²⁸⁴ Entretien n°70.

¹²⁸⁵ Nous reviendrons plus amplement sur les objectifs spécifiques du FSE dans le chapitre consacré aux mécanismes de l'europanisation (voir la fin du chapitre VIIe, consacrée au FSE).

¹²⁸⁶ Entretien n°60

Le concept d'« inclusion active », c'est : comment faire en sorte que les personnes qui sont éloignées du marché du travail (pour toute une série de raisons) retrouvent le chemin vers le marché du travail. Puisqu'on sait très bien, compte tenu des changements démographiques et malgré la période de crise que l'on vit actuellement, que nous aurons besoin d'un accroissement, enfin de nouveaux, d'une... d'un nombre plus important de travailleurs d'ici 15-20 ans. Et ça veut dire notamment « activer », comme on dit, les personnes qui sont en dehors du marché du travail¹²⁸⁷.

L'« inclusion active » poursuit deux visées associées pour le Chef d'Unité : 1) le retour vers le marché du travail des personnes qui en sont « éloignées » ; ce qui devrait favoriser : 2) la hausse à long terme du nombre de travailleurs. « Activer » les politiques sociales, c'est bien amener « *les personnes qui sont en dehors du marché du travail* » vers l'emploi : mobiliser de nouvelles sources de main d'œuvre et les insérer sur le marché du travail. L'inclusion active, c'est l'inclusion dans l'activité productive : les interprétations communautaires et domestiques sont convergentes sur ce point.

2.1.2. Instruments et algorithmes : la place des incitations en Europe

Comment conduire vers le travail ? L'assistant au Parlement européen a commencé de mentionner des instruments possibles : la réciprocité, des exigences de contreparties accrues, des devoirs plus stricts permettraient d'amener davantage de personnes vers le marché de l'emploi. L'enquête mentionne aussi des devoirs de « formation » – qu'on a pu analyser à la fois comme une manière de faire correspondre davantage l'offre de main d'œuvre aux besoins du marché, et comme une contrepartie supplémentaire qui accroîtrait les désavantages ou les « coûts » associés au non-travail¹²⁸⁸. Mais ce qui manque dans cet extrait d'entretien, c'est une caractéristique centrale des politiques actives telles qu'on a pu les analyser en France, en Espagne et aux Pays-Bas : la question des incitations et des intérêts. Est-ce à dire que les incitations sont une spécificité des trois pays étudiés, et que l'on ne fait pas référence à ces questions lorsqu'on parle de politiques « actives » dans les institutions européennes ? La réponse est négative : en Europe comme dans les trois Etats, le problème des « gains » financiers au travail est au cœur des stratégies d'activation. Déjà, dans l'entretien avec l'assistant parlementaire à Bruxelles mentionné plus tôt, la question des

¹²⁸⁷ Entretien n°49.

¹²⁸⁸ Voir l'analyse en termes de « gouvernement des coûts et des bénéfices » présentée dans le chapitre IVe sur la convergence des « instruments ».

intérêts financiers à travailler a bien été mentionnée – mais elle l’a été un peu plus tard au cours du même entretien :

Ce qui a été fait auparavant, c’était : on donnait des aides sociales à des gens pour leur permettre de survivre – quand même – le minimum vital. Mais quand on voit les injustices que cela crée, où vous avez, malheureusement, des gens qui travaillent et qui gagent peu d’argent par rapport à l’effort qu’ils fournissent pour la société, et des gens qui ne fournissent pas d’effort et qui touchent une somme presque équivalente ! ¹²⁸⁹

En faisant la comparaison entre les gains au travail et les « gains » en situation d’assistance, l’assistant du député européen membre de la commission Emploi déplore l’écart financier insuffisant qui existerait entre les deux situations : travailler ne vaudrait pas la peine, la rémunération de « *l’effort* » étant trop faible par rapport à ce que « *des gens qui ne fournissent pas d’effort* » peuvent toucher.

Financièrement, le travail ne serait pas payant. Ce discours n’est pas original : on retrouve des arguments répétés et entendus à de nombreuses reprises dans les trois enquêtes menées sur les terrains nationaux. Ce qui est intéressant, c’est de constater que ce type d’argumentaire est l’argumentaire-type entendu au sein des institutions communautaires également. A la Commission européenne, on retrouve la thématique des incitations et des gains financiers au travail dans tous les entretiens menés à la DG Emploi. Dès sa première prise de parole juste après le lancement de la consigne ¹²⁹⁰, l’ancien Directeur Général de la DG Emploi introduit lui-même la thématique des « *incitants à la recherche d’emploi et des incitants à la reconversion ou à la reprise d’un emploi* » ¹²⁹¹. Le chef d’Unité « Employment Services and Mobility » prend lui aussi l’initiative de parler des « *incitations financières* » sans que la question lui ait été posée au préalable : les ‘in-work benefits’ (primes financières au travail) permettraient davantage aux chômeurs de « *tirer bénéfice des possibilités d’emploi qui leurs sont faites* » ¹²⁹². Le Chef de l’Unité « Protection sociale, Stratégie d’Inclusion Sociale » à la DG Emploi fait référence aux incitations et aux gains financiers au travail dès lors qu’on mentionne le débat sur le revenu minimum en Europe ¹²⁹³. Pour un autre chef d’Unité à la DG Emploi (« New Skills for New Jobs, Adaptation to Change »), il faudrait davantage prendre au sérieux le « *problème des trappes à chômage* » ¹²⁹⁴ :

¹²⁸⁹ Entretien n°60.

¹²⁹⁰ Consigne habituelle : « *J’aimerais que vous me parliez des politiques de l’emploi...* »

¹²⁹¹ Entretien n°46.

¹²⁹² Entretien n°50.

¹²⁹³ Entretien n°49.

¹²⁹⁴ Entretien n°48.

Il faut éviter que la personne se ‘maintienne’ en situation de chômage, avec dans certains cas un chômage qui peut rendre peu attractif le fait d’obtenir un travail. Voilà. Les gens peuvent dire : ‘mais j’ai avantage à rester au chômage plutôt que de travailler’, quoi. Donc éviter ce genre de choses.

Afin d’éviter que « *les gens* » se disent « ‘*mais j’ai avantage à rester au chômage plutôt que de travailler*’ », il faudrait veiller à ce « *que les allocations chômage restent incitatives* »¹²⁹⁵. Pareillement, le chef d’unité adjoint sur la « Stratégie Européenne pour l’Emploi » déplore ce qu’il appelle le « *côté négatif d’un système social trop généreux* » : « *Par exemple le système belge : vous pouvez avoir une allocation chômage pendant trois ans, presque à 100% de votre ancien revenu. Quelle est l’incitation de cette personne à trouver un nouvel emploi ? Quelle est l’incitation immédiate ?* »¹²⁹⁶. En posant la question du retour au travail dans des termes incitatifs – et en y insistant, à deux reprises –, le chef adjoint « SEE » expose les algorithmes sous-jacents : les incitations comptent, les allocataires feraient la comparaison entre les bénéfices financiers du travail et du chômage, et établiraient leurs choix en fonction de calculs d’optimisation. C’est pour faire face à ce type de comportement qu’il faudrait réformer les systèmes de prestations :

Les personnes peuvent se protéger dans ces allocations plutôt généreuses, sans avoir le... la stimulation de chercher un travail. Donc ce qu’on dit c’est que ces allocations, elles doivent être... les incitations financières, elles doivent être pensées de façon à ce que, oui, elles permettent un revenu – donc qu’il y ait un minimum de revenu de la famille ou de l’individu – mais que de l’autre côté elles donnent des incitations *au travail* [insistant]¹²⁹⁷.

« *Protégées* » par des allocations « *plutôt généreuses* », les personnes au chômage n’auraient pas de « *stimulation* » suffisante pour retourner au travail. « *Activer* » les politiques de l’emploi ce serait, dès lors, continuer à assurer le versement d’allocations mais réétudier leur montant, les contreparties et éventuellement les conditions d’accès, afin de faire en sorte que les dispositifs soient plus « *incitatifs* » au travail. La Commission européenne et les réformateurs nationaux sont d’accord sur ce point aussi.

¹²⁹⁵ Entretien n°48.

¹²⁹⁶ Entretien n°51.

¹²⁹⁷ Entretien n°51.

2.1.3. Les concepts : quand les textes confirment les mots

On a montré que le principe de « l'activation » et ses composantes – en premier lieu les théories incitatives du comportement des chômeurs – étaient la norme lorsqu'on pensait et qu'on parlait des questions d'emploi et d'affaires sociales dans les institutions communautaires. C'est un résultat attesté par des entretiens et des propos d'acteurs – les arguments incitatifs faisant partie du champ lexical standard des chefs d'Unité à la DG emploi, des conseillers politiques à la Commission des affaires sociales au Parlement, des Représentants au Conseil chargés des questions d'emploi. Les arguments incitatifs structurent le champ lexical des interviewés : structurent-ils également les textes communautaires officiels ? Si, pour les acteurs, l'« inclusion active » et les « politiques actives » ont bien un sens, est-ce que ce sens *perçu* correspond aux textes ? L'étude des communications de la Commission permet de s'interroger sur le contenu des concepts et sur la cohérence entre interprétations des acteurs et sources formelles.

Peut-on dire que la Commission a une « position » sur les politiques actives ? Comment la Commission européenne définit-elle officiellement ce processus d'« activation » ? Promeut-elle « l'activation » des politiques de l'emploi et des politiques sociales ? Il s'agit de voir ici si les réformes « actives » qu'on a pu rencontrer et étudier dans les trois Etats membres correspondent à la manière dont la Commission européenne décrit ce que doivent être des réformes « actives ». Trois communications de la Commission sont particulièrement utiles pour comprendre les concepts qui nous intéressent : la communication de la Commission sur le « making work pay » en 2003, la communication de 2007 sur la « flexicurité » et une autre communication de 2007 sur « l'inclusion active ». Ces communications sont utiles parce qu'elles expriment une prise de position propre à la DG emploi et affaires sociales : les communications de la Commission ne sont ni amendées ni votées par le Parlement ou le Conseil. Elles sont donc une indication des modèles qui peuvent sembler les plus performants du point de vue de la Commission¹²⁹⁸, elles révèlent les directions que la Commission aimerait voir données aux politiques sociales et de l'emploi en Europe, et expriment ainsi ce qui pourrait être un « discours dominant » ou une

¹²⁹⁸ Pochet, P. « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen ». Communication au 1er colloque de l'IEE, Montréal, Septembre 2001.

« doctrine »¹²⁹⁹ de la DG Emploi sur les questions d'activation¹³⁰⁰. En étudiant ces Communications, nous nous donnons la possibilité de saisir « *en creux les modèles qui semblent les plus performants aux yeux de la Commission* ». Sur les questions sociales, le concept central est celui d'« inclusion active » :

Faire revenir les personnes les plus exclues sur le marché du travail, à condition qu'elles soient en mesure de travailler, et appuyer leur intégration sociale, sont des composantes de la stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est d'exploiter au maximum le potentiel de nos ressources humaines.

Pour aider les États membres à mobiliser les personnes aptes au travail et à apporter un soutien adéquat à celles qui sont dans l'incapacité de travailler, la Commission a proposé une stratégie globale dite d'"inclusion active"¹³⁰¹.

L'inclusion active est la stratégie sociale proposée par la Commission. Son objectif est lié à la stratégie de Lisbonne : « *exploiter au maximum le potentiel de nos ressources humaines* ». Il s'agit de renforcer le lien entre marché du travail et protection sociale : faire travailler le plus de personnes possible, et notamment les allocataires de minima sociaux qui le peuvent. On notera la distinction entre les allocataires qui sont dans l'incapacité de travailler et ceux qui sont considérés comme « aptes » au travail: les premiers doivent être soutenus de manière « adéquate » et ne doivent pas nécessairement revenir sur le marché du travail ; les seconds, à partir du moment où ils sont « en mesure de travailler », doivent être « mobilisés » et dirigés vers le marché de l'emploi. La Commission adjoint une note de bas de page à l'expression « inclusion active » pour en préciser le contenu. Elle renvoie alors à une Communication antérieure dans laquelle elle précisait que « *faute d'une action en faveur de l'insertion professionnelle, les régimes de RM [revenu minimum] risquent d'enfermer les allocataires dans la pauvreté et la dépendance de longue durée vis-à-vis de l'aide*

¹²⁹⁹ Salais, R., Raveaud, G., Grégoire, M., « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ». Dares, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002, p.34.

¹³⁰⁰ La Commission européenne n'est évidemment pas un « bloc homogène » – pas plus que ne l'est un « Etat », une « Direction Générale » ou même un « Ministère ». Nous nous intéressons ici au discours dominant dans l'institution, c'est à dire non pas à la variabilité d'approches personnelles ou aux écarts éventuels entre Directions Générales et Unités au sein de la Commission, mais à l'approche générique sur laquelle les acteurs principaux s'accordent. Nous intéressant au discours dominant concernant l'emploi et les affaires sociales au sein de la Commission européenne, notre enquête à la Commission s'est principalement appuyée sur le croisement des textes officiels de la Commission avec des entretiens semi-directifs auprès de Directeurs et de Chefs d'Unité à la DG Emploi. Nous avons montré dans la sous-partie précédente que les politiques « actives » étaient définies d'une manière comparable (développement des incitations, lutte contre les « trappes », etc.) par les responsables rencontrés au sein de la DG Emploi (entretiens à la DG analysés dans la sous-partie précédente : entretiens n°46, 48, 49, 50, 51, 70). Nous allons montrer maintenant que c'est la même approche des « politiques actives » qui domine dans les Communications sur l'emploi et les affaires sociales de la Commission.

¹³⁰¹ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2007) 620, Bruxelles, 17.10.2007.

sociale »¹³⁰². L'objectif de l'inclusion active est la mobilisation des allocataires de minima sociaux « aptes » à l'emploi. Cet objectif est conforme avec les orientations de la Communication de 2003 sur le « making work pay », qui entendaient faire passer « *des prestations à l'emploi: aider les femmes et les hommes à subvenir à leurs besoins* »¹³⁰³. Une politique sociale ou de l'emploi « active » – au sens où l'entend la Commission en 2003 et 2007 – vise bien à hâter le retour au travail des allocataires de l'aide sociale : dans une formule usant de la double négation (« *n'encouragent pas à retarder...* ») la Commission estime qu'il faudrait « *faire en sorte que les systèmes de protection sociale n'encouragent pas à retarder le retour à l'emploi* ». Encourager à accélérer les retours à l'emploi : c'est la définition même des « politiques actives du marché du travail » telles que la Commission les présente dans sa Communication sur la flexicurité: « *les politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces permett[ent] aux individus de faire face aux changements rapides, de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions vers de nouveaux emplois* »¹³⁰⁴. Les politiques « actives » ont bien pour fonction d'accélérer le retour au travail des allocataires de l'aide sociale ; mais c'est aussi de faire travailler plus et plus longtemps : comme l'explique la Commission dans sa Communication de 2003, « *"Rendre le travail rémunérateur" désigne les politiques destinées à réformer les systèmes de prélèvements et de prestations en vue de mettre en place les incitations financières appropriés à occuper un emploi, rester au travail, accentuer l'effort de travail* »¹³⁰⁵. In fine, ce sont des objectifs économiques qui sont poursuivis – à savoir « *augmenter l'offre de la main-d'œuvre* », accroître les taux de participation au marché du travail, produire plus : « *les "pièges à chômage", les "pièges à inactivité" et les "pièges à bas salaires" (ou à pauvreté) ont une influence défavorable sur l'offre de main-d'œuvre totale et devraient être réduits afin d'augmenter la participation de la main-d'œuvre* »¹³⁰⁶.

Pourquoi les retours au travail ne sont-ils pas plus nombreux et plus rapides ? La

¹³⁰² Commission Européenne. « Communication concernant une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2006)44, Bruxelles, 8.2.2006.

¹³⁰³ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité - une approche globale pour rendre le travail rémunérateur ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2003) 842, Bruxelles, 30.12.2003.

¹³⁰⁴ Commission Européenne. « Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2007) 359, Bruxelles, 27.6.2007.

¹³⁰⁵ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour rendre le travail rémunérateur ». 2003, *op. cit.*

¹³⁰⁶ *idem.*

Communication de 2003 fait le diagnostic économique néoclassique des « trappes »¹³⁰⁷ ou « pièges » de la pauvreté et du chômage :

Il y a *piège de l'inactivité/du chômage* lorsque les prestations sont élevées par rapport aux revenus escomptés du travail et/ou qu'une part importante du revenu est prélevée par l'impôt en cas d'occupation d'un emploi. La situation appelée *piège de la pauvreté* survient généralement lorsque des travailleurs faiblement rémunérés ont peu d'intérêts financiers immédiats à accroître le nombre d'heures ouvrées ou lorsque, dans le cadre d'un ménage, il est peu avantageux pour le conjoint, le plus souvent la femme, d'intégrer le marché du travail. L'incitation à travailler à temps partiel ou à investir dans l'éducation et la formation pour grimper dans l'échelle des salaires est également atténuée.

Par conséquent, il est nécessaire de revoir les politiques de prélèvements et de prestations de manière à réduire le risque que présentent les pièges de l'inactivité, du chômage et de la pauvreté. En d'autres termes, un niveau élevé de protection sociale est souhaitable aussi longtemps que des incitations à travailler sont maintenues¹³⁰⁸.

Les allocataires ne retourneraient pas assez et pas assez vite vers l'emploi parce qu'ils n'y auraient pas un intérêt financier suffisant. Bien qu'elle le fasse avec prudence, la Commission adresse deux critiques : une critique à l'égard des allocataires de l'aide sociale qui font un « *choix* » défavorable au travail – celui de « *choisir de vivre des prestations plutôt que d'occuper un emploi* »¹³⁰⁹) ; une critique ou une réserve à l'égard des systèmes d'indemnisation généreux – la protection sociale ne pouvant avoir un « *niveau élevé* » que tant que les incitations à travailler seraient « *maintenues* ». On retrouve la définition *négative* des politiques « *actives* » : les politiques « *actives* » sont conçues en *négatif*, symétriquement par rapport aux dispositifs dits « *passifs* » de soutien au revenu. Les politiques « *passives* » mises en causes sont à la fois les prestations d'assistance et les allocations d'assurance. Les « *régimes de Revenu Minimum* » ayant été mis à l'index plus haut, ce sont les allocations chômage qui sont dorénavant explicitement mises en cause dans la Communication de 2003 :

Les prestations de chômage peuvent créer des contre-incitations à travailler dans la mesure où elles sont versées sur une longue période et ne sont pas suivies ou contrôlées de manière adéquate à travers des exigences claires en matière de recherche active d'un emploi, de tests professionnels et de participation à des mesures actives sur le marché du travail¹³¹⁰.

Les prestations chômage seraient des « contre-incitations à travailler » si elles

¹³⁰⁷ Sur les théories économiques orthodoxes des « trappes », voir le chapitre IIIe sur les « algorithmes » des réformes actives.

¹³⁰⁸ Commission Européenne. « *Moderniser la protection sociale ... pour rendre le travail rémunérateur* ». 2003, *op. cit.*

¹³⁰⁹ *idem.*

¹³¹⁰ *idem.*

n'étaient pas associées à des « contrôles », des « exigences » et des « tests » suffisamment « clairs ». La mise en question du niveau des allocations chômage et des prestations d'assistance est au cœur de l' « *approche globale pour rendre le travail rémunérateur* ». Dans sa version en langue anglaise, le titre de la Communication de 2003 est encore plus explicite : « *Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay* ». Dans l'approche par le « Making work pay » on retrouve une critique économique libérale des prestations sociales et de leur effet sur le chômage : l'expression « Making work pay » renvoie au rapport éponyme publié par l'OCDE dans la deuxième moitié des années 1990, dans lequel l'organisme expliquait que « *réduire les prestations est la façon la plus simple d'accroître l'incitation au travail* »¹³¹¹. En faisant référence aux écrits de l'OCDE dans la Communication de 2003¹³¹² et en répétant l'expression « Making work pay » à 22 reprises dans la version en langue anglaise, la Commission européenne exprime son inspiration théorique en matière d'approche économique du marché du travail : les prestations sociales sont considérées comme un problème potentiel, un facteur de distorsion des comportements et des variables d'équilibre sur le marché du travail.

Cette approche économique est confirmée dans les communications ultérieures de la Commission. Ainsi en 2007, la Communication sur l' « inclusion active » met-elle à nouveau en question la générosité des prestations sociales :

Pour que le travail soit financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, il est également nécessaire de continuer à revoir les facteurs d'incitation et de dissuasion liés à la fiscalité et aux prestations sociales, y compris la gestion et les conditions d'octroi des prestations [...] ¹³¹³.

Les facteurs d'incitation et de dissuasion à l'égard du travail sont financiers (« travail financièrement attrayant », « fiscalité » et « prestations sociales »), mais ils englobent également tous les autres facteurs du choix individuels, pensés en termes de coûts et de bénéfices. Pour que le travail vaille le coup, pour qu'il soit « payant » ou « rémunérateur », il faudrait développer les incitations financières (« *des incitations financières qui poussent à accepter un travail* »), et adopter aussi des mesures de « dissuasion » – liées notamment aux conditions « d'octroi » et aux contreparties exigées en

¹³¹¹ OECD. « Making work pay », Employment Outlook, 1996. p.58.

¹³¹² Dans les 18 notes de bas de page, la Communication de 2003 fait uniquement référence à des documents de la Commission, ou – à cinq reprises – à des travaux de l'OCDE. A l'inverse, l'OIT – par exemple – n'est jamais cité.

¹³¹³ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». 2007, *op. cit.*

échange des prestations. « *L'effet négatif* » des allocations chômage sur « *l'intensité des recherches d'emploi* » pourrait ainsi être « *compensé par l'offre d'une assistance à la recherche d'emploi et des mesures d'incitation à travailler efficaces, qui garantissent un équilibre entre droits et obligations* »¹³¹⁴. Le rééquilibrage des droits et des devoirs permettrait d'accroître les coûts (pas uniquement financiers) du non-travail. On retrouve cette approche dans la Communication de 2007 sur la flexicurité :

Les systèmes de sécurité sociale comporteraient des mesures d'incitation pour les allocataires peu qualifiés et veilleraient à la conditionnalité de ces allocations, de manière à garantir que l'acceptation d'un emploi soit rentable, si nécessaire en accordant des prestations supplémentaires ou en réduisant celles-ci progressivement¹³¹⁵.

La conditionnalité des allocations, de même que la réduction progressive des aides financières, sont deux manières complémentaires de faire en sorte « *que l'acceptation d'un emploi soit rentable* ».

Qu'elles soient financières ou administratives, les incitations à l'égard des allocataires sont la solution pour accroître les taux de retour à l'emploi. C'est la conclusion numéro 1 à laquelle arrive la Commission à la fin de la Communication de 2003 :

1) Les États membres devraient réexaminer et moderniser leurs régimes de protection sociale afin de les rendre plus favorables à l'emploi, en éliminant les obstacles et les éléments dissuasifs à l'égard du travail, et de créer les conditions appropriées pour rendre le travail plus attrayant. Il est possible que ce processus nécessite la mise en place de nouveaux instruments. Néanmoins, une nette amélioration peut découler d'un simple examen des politiques existantes, visant à supprimer les dispositions prévues par les régimes actuels de prélèvements et de prestations qui ont un effet négatif sur la volonté ou la disponibilité des individus pour ce qui est de prendre un emploi ou de rester en activité et à réduire la pression fiscale sur les bas salaires¹³¹⁶.

Pour la Commission, l'adoption de nouveaux dispositifs n'est pas forcément une nécessité pour tous les Etats : les politiques sociales peuvent être « activées » par le « simple examen » des dispositifs socio-fiscaux existants. Mais même dans ces cas de réforme, l'orientation est claire : « *supprimer les dispositions prévues par les régimes actuels de prélèvements et de prestations qui ont un effet négatif sur la volonté ou la disponibilité des individus pour ce qui est de prendre un emploi* ». Cette formule mentionne une nouvelle fois la question de la « *volonté* » des individus au chômage : les prestations auraient un « *effet*

¹³¹⁴ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». 2007, *op. cit.*

¹³¹⁵ Commission Européenne. « Vers des principes communs de flexicurité... », 2007, *op. cit.*

¹³¹⁶ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour rendre le travail rémunérateur ». 2003, *op. cit.*

négalif » sur la volonté individuelle, sur la disponibilité de tout à chacun eu égard à l'emploi. Une nouvelle fois, le chômage est présenté comme la conséquence de choix individuels dans un système de marché déstabilisé par l'intervention étatique : le système de protection sociale perturberait les calculs individuels et empêcherait l'établissement d'un équilibre optimum sur le marché du travail. D'un point de vue grammatical, il faut étudier les verbes, les adjectifs qualificatifs et les attributs associés au « système de protection sociale » pour prendre la mesure de la critique formulée par la Commission européenne : les régimes de protection sociale ont un « *effet négatif sur la volonté ou la disponibilité des individus* » et ne sont pas assez « *favorables à l'emploi* » ; en conséquence ils devraient être « *réexaminés* », « *améliorés* », « *modernisés* ». S'il y a des « *obstacles et des éléments dissuasifs* » à « *éliminer* », c'est parce que les régimes contemporains de protection sociale auraient eux-mêmes introduit ces « *obstacles* » et « *éléments dissuasifs* » sur le marché du travail ; s'il faut « *réduire la pression fiscale sur les bas salaires* », c'est que cette « *pression* », cette charge, ce « fardeau » (« *burden* » dans le texte anglophone¹³¹⁷) serait trop lourd dans les régimes sociaux et fiscaux contemporains. Rendre le travail « *plus attrayant* », c'est considérer qu'il ne l'est pas assez dans le système existant : dans le reflet symétrique de ces conseils de réforme transparaît une critique nette et sans ambiguïté des régimes nationaux de protection sociale tels qu'ils fonctionnaient avant les réformes « actives » de la protection sociale.

Face à tous ces problèmes, la solution encouragée par la Commission est l'« activation » de la protection sociale. L'« Etat-providence Actif » tel que le conçoit la Commission est un système de politiques sociales rendu incitatif et mis au service du travail : « *Les systèmes de protection sociale doivent être adaptés dans le cadre d'un Etat providence actif pour faire en sorte que le travail soit rémunérateur* »¹³¹⁸. Incitation » et « activation » sont interdépendants – l'« incitation » étant l'application pratique des réformes sociales, l'« activation » incarnée dans sa mise en œuvre opérationnelle. Repris dans la Communication de 2007, le concept d'« Etat-providence actif » est présenté par la Commission comme le modèle-type à suivre par les Etats membres :

L'inclusion active est [...] tout à fait complémentaire de l'approche relative à la "flexicurité", car elle vise les personnes en marge du marché du travail. Elle définit "un État-providence actif" en offrant des parcours personnalisés vers l'emploi et en veillant à ce que les personnes non aptes au travail puissent vivre dans la dignité et

¹³¹⁷ Version anglophone de la Communication : European Commission, « Modernising Social Protection for More and Better Jobs - a comprehensive approach contributing to making work pay », *op. cit.*

¹³¹⁸ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour rendre le travail rémunérateur ». 2003, *op. cit.*

contribuer autant que possible à la société. Par conséquent, l'inclusion active contribue à la stratégie de Lisbonne et représente l'un des piliers de la dimension sociale de la stratégie de développement durable de l'UE¹³¹⁹.

L'« Etat-providence actif » vise à ramener les personnes en marge du travail vers l'emploi ; dans ce cadre, les politiques sociales sont complémentaires des réformes de « flexicurité » et de la stratégie de Lisbonne puisqu'elles contribuent à accroître les taux d'activité en Europe. Réformer les Etats sociaux permettrait d'adopter un modèle efficace et souhaitable : efficace parce qu'il met en œuvre des instruments économiques de conduite des conduites (les incitations), et souhaitable parce qu'il serait adapté aux enjeux économiques contemporains. Si la « flexicurité » est la doctrine de la Commission en matière de réforme économique du marché de l'emploi, « l'Etat-providence Actif » est la doctrine en matière de politiques sociales. C'est un modèle de protection sociale conforme aux exigences économiques communautaires. Les incitations en sont le mode de gouvernement. Le travail en est l'objectif.

2.2. La Stratégie Européenne pour l'Emploi : quand les lignes directrices expriment une « doctrine » économique

Les recommandations de la Commission européenne montrent une cohérence économique : les théories orthodoxes du marché du travail structurent les Communications de la Commission sur les thématiques sociales et de l'emploi¹³²⁰. L'étude affinée de la Stratégie Européenne pour l'Emploi confirme que les politiques européennes en matière d'emploi adoptent une même approche économique tout aussi située.

¹³¹⁹ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale ... pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». 2007, *op. cit.*

¹³²⁰ Jabko et McNamara voient dans le discours de marché une rhétorique floue qui aurait permis de concilier des intentions et des stratégies politiques diversifiées lors des négociations entre responsables nationaux dans les années 1980 et 1990 : Jabko, N. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable. op. cit.* ; Jabko, N. « Stratégie politique et idée de marché ». *op. cit.* ; McNamara, K. *The Currency of Ideas. Monetary Politics in European Union. op. cit.* Nous avons expliqué dans la première partie, théorique, de la thèse, que nous ne nous intéressons pas dans cette étude aux intentions initiales des responsables nationaux favorables à l'achèvement du marché unique ni aux causes de l'intégration européenne : nous étudions la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) telle qu'elle existe depuis 1997, son contenu et ses effets éventuels sur les structures domestiques. Nous montrons dans ce développement que les Communications de la Commission (sous-partie précédente) et les lignes directrices pour l'emploi (sous-partie actuelle) partagent une cohérence théorique mesurable, et qu'il est possible d'analyser qualitativement et d'évaluer quantitativement cette cohérence au type et au nombre des références conceptuelles.

Depuis 1997 et l'inscription du titre « emploi » dans le traité d'Amsterdam, il existe une Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) qui a pour vocation de faire converger les politiques publiques des Etats membres. Pour orienter les Etats, la SEE dispose d'outils regroupés sous l'appellation « paquet emploi » : ce sont des lignes directrices, des rapports annuels et des recommandations. L'article 128 du Traité d'Amsterdam confère à la Communauté un pouvoir d'examen sur la situation de l'emploi dans tous les pays membres, un « rapport annuel » étant rédigé conjointement par le Conseil et la Commission. Après avoir évalué les situations nationales, la Commission élabore chaque année des « lignes directrices pour l'emploi » et les propose au Conseil. Ces lignes directrices présentent la situation des marchés de l'emploi avant d'indiquer une liste de points de réformes que les Etats membres devraient appliquer au cours de l'année suivante (*« dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi »*¹³²¹). Ces lignes directrices sont des directions politiques communes à tous les Etats membres. Si certaines situations locales nécessitent une attention particulière, la Commission propose alors des « recommandations » par pays – recommandations ensuite votées par le Conseil. A la fin du cycle annuel, chaque Etat membre rédige *« un rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi »* ; après évaluation de ces rapports nationaux, la Commission rédige son « rapport annuel », puis élabore de nouvelles lignes directrices pour l'année suivante.

Les « lignes directrices » définissent la « ligne » politique que devraient suivre les Etats membres dans leurs réformes de l'emploi : étudier ces lignes de manière longitudinale, c'est comparer des textes au format similaire mais dont le contenu a pu évoluer depuis quinze ans. Ce qui va être constaté maintenant, c'est que les théories orthodoxes du marché de l'emploi structurent les textes de référence de la SEE – ce que l'étude chronologique des lignes directrices pour l'emploi va nous permettre d'évaluer.

Les lignes directrices pour l'emploi en 1998

Les lignes directrices pour l'emploi de 1998 ont été adoptées en décembre 1997¹³²². Reprenant en cela le traité d'Amsterdam, ces premières lignes directrices prennent acte des

¹³²¹ Article 128-2 du Traité d'Amsterdam.

¹³²² Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998. Journal officiel n° C 030 du 28/01/1998 p. 1-5. Disponible en ligne sur : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128(01):FR:HTML)

objectifs mentionnés dans le traité (« *niveau d'emploi élevé* ») et rappellent qu'elles doivent s'inscrire dans un cadre macro-économique donné¹³²³. Est précisé dans le texte que « *l'objectif de ces mesures est de parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe sur une base durable* » – sans toutefois faire mention de l'objectif du plein-emploi.

Les lignes directrices de 1997 sont organisées autour de quatre axes : « *améliorer la capacité d'insertion professionnelle* » ; « *développer l'esprit d'entreprise* » ; « *encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs* » et « *renforcer les politiques d'égalité des chances* ». Le premier axe sur l'insertion professionnelle met l'accent sur le chômage des jeunes et des seniors, auquel il faudrait remédier par des « *stratégies préventives et axées sur la capacité d'insertion professionnelle* ». La formation et l'accompagnement devraient être les instruments privilégiés, bien qu'il soit laissé aux Etats la possibilité d'offrir aux jeunes demandeurs d'emploi un « *emploi ou [...] toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle* » – ce qui concède une marge de manœuvre aux Etats membres quant à la définition instrumentale de leurs politiques publiques, et laisse ouverte la possibilité de création d'emplois publics. Concernant les instruments d'action publique, les lignes directrices considèrent que :

des mesures préventives sont d'une importance particulière pour infléchir l'évolution du chômage des jeunes et du chômage de longue durée grâce à une identification précoce des besoins individuels et à des réponses adaptées qui privilégient systématiquement les mesures actives d'insertion professionnelle par rapport aux mesures passives de soutien.

La préférence des mesures « actives » par rapport aux mesures « passives » est intégrée, dès 1997, dans les considérants des lignes directrices. Quel que soit l'instrument choisi par l'Etat membre pour améliorer l'insertion professionnelle, les lignes directrices de 1997-1998 préconisent une réforme générale : « *Passer des mesures passives à des mesures actives* ». L'activation des politiques de l'emploi est alors entendue comme une refonte des systèmes d'indemnisation et de formation « *afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation.* » Dès 1997, les lignes directrices font ainsi de l'incitation un objectif central de l'activation. Mais la définition et surtout les modalités de mise en œuvre de cette « activation » restent encore peu précises :

A cette fin chaque Etat membre : s'efforcera d'augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle. En vue d'augmenter le pourcentage de chômeurs qui se voient

¹³²³ Elles doivent être « *compatibles avec les grandes orientations de politique économique* ».

proposer une formation ou toute autre mesure analogue, il se fixera en particulier un objectif, en fonction de sa situation de départ, de rapprochement progressif de la moyenne des trois États membres les plus performants et au moins 20 %.

« *Formation ou toute autre mesure analogue* », l'activation englobe toutes les mesures « *propres à faciliter [l'] insertion professionnelle* » – ce qui laisse aux responsables nationaux une grande liberté d'interprétation. De manière synthétique, on peut dire que les lignes directrices déclinent l'activation en deux volets principaux en 1998 : l'amélioration de la formation afin de mieux correspondre « *aux besoins du marché du travail* » (enjeu majeur dans le texte) et l'incitation à reprendre un emploi (enjeu encore mineur mais déjà présent).

Pour « développer l'esprit d'entreprise », le deuxième axe des lignes directrices affirme que « *les États membres devraient également alléger et simplifier les charges administratives et fiscales qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises* ». Les charges sociales pesant sur le travail sont décrites comme un frein à l'embauche et devraient être diminuées ; cette réforme devrait s'inscrire dans un mouvement général visant à « *rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi et renverser la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le travail* ». Les modalités de réforme du système fiscal ne sont toutefois pas précisées.

Le dernier axe des lignes directrices de 1997 concerne l'égalité des chances. Il met l'accent sur les discriminations touchant les femmes en ce qui concerne l'accès au marché du travail et les rémunérations. Le taux d'emploi des femmes devrait être équivalent à celui des hommes ; une attention est portée également à la situation des personnes handicapées sur le marché du travail. C'est le troisième axe – intitulé « *encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs* » – qui intéresse directement notre étude. L'objectif principal développé dans cet axe est la modernisation du marché du travail, afin de « *rendre les entreprises productives et compétitives* » et de s'adapter aux changements de l'économie. L'introduction, dans les législations nationales, de « *types de contrats plus adaptables* » devrait toutefois être associée à une sécurité « *suffisante* » pour les salariés.

Ce qui est intéressant en 1997 c'est que les directions possibles de la « modernisation du marché du travail » restent diverses et incluent : « *l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires, le développement du travail à temps partiel, la formation 'tout au long de la vie' et les interruptions de carrière* ». On notera que le partage du temps de travail était inscrit dans les toutes premières lignes directrices comme une réforme envisageable du marché du travail ; cette caractéristique des lignes directrices de 1997 sera toutefois peu durable. Comme nous allons le voir, la « *baisse*

du temps de travail » va disparaître dans les versions ultérieures des lignes directrices, la réduction du temps de travail entrant en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne et en particulier avec le principe d'« *exploitation maximale des ressources* » – qui invite à maximiser l'usage des forces productives (« *exploiter au maximum le potentiel de nos ressources humaines* »¹³²⁴) en faisant travailler davantage chaque individu (« *occuper un emploi, rester au travail, accentuer l'effort de travail* »¹³²⁵).

Les lignes directrices pour l'emploi en 1999

En 1999, les lignes directrices conservent leur structure en quatre piliers¹³²⁶. L'objectif central reste le même qu'en 1997/1998 : « *parvenir à une augmentation significative et durable du taux d'emploi en Europe* ». Le premier axe « *améliorer les capacités d'insertion professionnelle* » reste quasiment inchangé, si ce n'est l'ajout d'un nouveau titre sur le « *marché du travail ouvert à tous* » et la lutte contre les discriminations, notamment à l'égard des personnes handicapées et des « *minorités ethniques* ». La nouveauté principale consiste en la redéfinition du titre consacré au passage « *des politiques passives aux politiques actives* » : si l'extrait sur le développement des formations et l'insertion professionnelle reste identique, celui sur la révision des systèmes d'indemnisation et de formation est entièrement réécrit. Alors qu'en 1997/1998, trois lignes seulement (41 mots) étaient consacrées à la « *réforme des systèmes d'indemnisation et de formation* », sept lignes (105 mots) y sont consacrées dans le nouveau texte. Dorénavant, ce ne sont plus les chômeurs seuls qui doivent être intéressés davantage à l'emploi, mais aussi les « *inactifs* » : la mobilisation des forces de travail concerne à la fois ceux qui recherchent activement un emploi et ceux qui n'étaient pas inscrits aux services publics de l'emploi jusqu'alors. Les systèmes à réformer ne sont plus « *l'indemnisation et la formation* », mais « *l'indemnisation et l'imposition* » – la révision du système fiscal remplaçant celle du système de formation dans ce passage des nouvelles lignes directrices. Une réforme allant dans ce sens améliorerait la situation de l'emploi parce qu'elle inciterait les individus à reprendre plus rapidement un emploi, mais aussi parce qu'elle aiderait les « *employeurs à créer de nouveaux emplois* ». La baisse de l'imposition est décrite comme favorable à l'emploi parce qu'elle incite les individus à travailler et les

¹³²⁴ Commission Européenne. « *Moderniser la protection sociale ... pour rendre le travail rémunérateur* ». 2003, *op. cit.*

¹³²⁵ *idem.*

¹³²⁶ Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999 (JO 1999/C 69/02). Disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:069:0002:0008:FR:PDF>

employeurs à embaucher : les approches incitatives sont développées dans de nouveaux champs. De manière générale, on constate une montée en puissance des arguments faisant le lien entre le retour au travail et les problématiques financières : dans les nouvelles lignes directrices pour l'emploi, il est fait référence dix fois à la fiscalité (contre neuf en 1997/1998), et deux fois à l'imposition (contre zéro fois en 1997/1998).

Les dispositions sur l'abaissement des charges sur le travail restent quasiment identiques¹³²⁷, de même que celles sur la modernisation de l'organisation du travail. A l'inverse, les lignes directrices pour l'emploi de 1999 développent plus largement l'objectif de « formation tout au long de la vie », la nécessité d'aider au développement des petites entreprises et de s'adosser aux secteurs porteurs – notamment l'environnement. L'augmentation du taux d'emploi des « *travailleurs plus âgés* » devient un nouvel objectif des politiques actives. Le chapitre sur l'égalité hommes-femmes est quant à lui davantage développé¹³²⁸ et introduit le principe d'une « *égalité de rémunération pour un même travail* ». Concernant l'accès des femmes au marché du travail, il faut noter que le nouveau titre consacré à la « *réintégration dans la vie active* » introduit la notion d'« *avantages fiscaux dissuasifs* ». Ces avantages « *dissuasifs* » devraient être réduits afin d'améliorer le taux d'emploi des femmes. A l'image du vocabulaire choisi pour parler des personnes « *inactives* », c'est le vocabulaire incitatif qui est maintenant invoqué pour traiter également du retour au travail des jeunes femmes avec enfants.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2000

Si les lignes directrices adoptées en 2000 rappellent que « *la question de l'emploi reste la priorité de l'Union* », elles arraisonnent davantage les politiques de l'emploi aux stratégies macro-économiques communautaires. Le nouveau préambule précise ainsi que « *la cohérence et la synergie entre les lignes directrices pour l'emploi et les grandes orientations de politique économique doivent être assurées* »¹³²⁹. A ce titre, les processus de Cologne (dialogue macro-économique), de Luxembourg (stratégie coordonnée pour l'emploi) et de Cardiff (réformes économiques) sont dépeints comme un triptyque cohérent, interdépendant et faisant système. De manière générale, les lignes directrices de 2000 reprennent largement les

¹³²⁷ Est mentionnée la possibilité de substituer les charges sur le travail par une imposition sur les « émissions polluantes ».

¹³²⁸ En particulier sur les discriminations et les moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale.

¹³²⁹ Décision du Conseil, du 13 mars 2000, sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000. Journal officiel n° L 072 du 21/03/2000 p. 15-20. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0228:FR:HTML> >

lignes directrices des années précédentes ; les principales modifications touchent à la redéfinition des propositions au prisme de la stratégie d'activation – les mesures « *préventives et actives* » étant pour la première fois intégrées dans les considérants, et ce à deux reprises¹³³⁰.

Dans le premier axe sur les capacités d'insertion professionnelle, le titre consacré au chômage des jeunes et de longue durée reste identique, à l'exception d'un ajout en fin de paragraphe. Après la phrase inchangée sur l'insertion des chômeurs, est alors précisé qu'« *à cet égard, les États membres devraient continuer de moderniser leurs services publics de l'emploi afin qu'ils puissent appliquer avec la plus grande efficacité la stratégie de prévention et d'activation* » : la modernisation de l'administration de l'emploi et l'activation sont intégrées dès le premier titre des lignes directrices. Dans le titre consacré à la modernisation de l'organisation du travail, les dispositions relatives au temps de travail sont repoussées dans la liste des propositions de réforme, priorité étant donnée à la « *formation et la reconversion, l'introduction des technologies nouvelles* » et à la discussion sur les « *nouvelles formes de travail* ». Quant au chapitre sur l'égalité hommes-femmes, les seuls ajouts touchent à la réduction des « *effets dissuasifs des systèmes d'imposition et d'indemnisation, à quelque niveau que ce soit, en raison de leurs effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre féminine* »¹³³¹ : pour accroître l'offre de travail, les systèmes d'imposition et d'indemnisation sont à revoir dans un même mouvement. De manière générale, on remarque que les nouvelles lignes directrices se disent plus « actives » que les anciennes : en 1997/1998, il était fait référence quatre fois aux mesures « actives » ou à l'« activation » des politiques de l'emploi ; en 2000, il y est fait référence dix fois.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2001

L'adoption des lignes directrices en 2001¹³³² se fait dans le contexte de la nouvelle stratégie de Lisbonne, adoptée par le Conseil de l'UE l'année auparavant. Cette stratégie fixe comme objectif à l'UE de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une*

¹³³⁰ « Considérant n° 11 : « *Les mesures préventives et actives à mettre en oeuvre devraient favoriser une intégration effective dans le marché du travail.* » ; considérant n° 14 : « *Les services publics de l'emploi doivent jouer un rôle important dans l'adoption de mesures préventives et actives et dans l'identification des possibilités d'emploi au niveau local afin d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi* ».

¹³³¹ Les lignes directrices de 1999 se contentaient de demander une diminution des « avantages fiscaux dissuasifs » ; les lignes directrices de 2000 associent aux effets de l'imposition ceux de l'indemnisation.

¹³³² Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001. Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001 p. 18-26. Disponible en ligne sur : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0063:FR:HTML>>

amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹³³³. Dans ce contexte, les lignes directrices sont largement revues : les lignes directrices de 2001 continuent d'intégrer de manière plus systématique les politiques macro-économiques et de l'emploi et insistent en préambule sur la cohérence des réformes sectorielles à mener. L'incitation financière au travail est valorisée de manière plus insistante encore que dans les textes précédents, en s'affirmant comme l'une des priorités du sommet de Lisbonne :

Dans la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi, les États membres devraient viser un haut degré de cohérence avec les deux autres priorités mises en avant par le sommet de Lisbonne, à savoir la modernisation de la protection sociale et la promotion de l'intégration sociale, en faisant en sorte qu'il soit financièrement intéressant de travailler et que la durabilité à long terme des systèmes de protection sociale soit assurée.

La thématique des finances est doublement présente dans les priorités de Lisbonne : comme objectif (équilibrer les finances de la protection sociale) et comme instrument (inciter financièrement les chômeurs à travailler). La focalisation sur les finances est complétée par une interrogation sur l'efficacité des politiques publiques :

Les rapports nationaux devraient, le cas échéant, inclure des informations budgétaires afin de permettre une évaluation effective des progrès réalisés par chaque État membre dans la mise en œuvre des lignes directrices, compte tenu de leur impact et de leur rapport coût/efficacité.

La réussite des politiques de l'emploi des États-membres n'est pas à jauger *dans l'absolu*, mais relativement à leur coût¹³³⁴ : les lignes directrices de 2001 insistent sur la maîtrise des coûts et en font un critère d'évaluation central des dispositifs pour l'emploi.

Les lignes directrices de 2001 s'ouvrent sur les objectifs horizontaux, qui relaient la volonté de « *doter l'Union d'une économie fondée sur la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». De nouvelles notions apparaissent dans les lignes directrices : d'un côté, l'amélioration « *quantitative et qualitative* » de l'emploi introduit la question de la qualité des emplois pour les travailleurs ; de l'autre, le concept d'« *État-providence actif* » apparaît textuellement, poursuivant ainsi l'arrimage des politiques sociales à la doctrine de l'« activation ». Le premier des nouveaux « objectifs horizontaux » scelle l'avènement des instruments financiers d'incitation : « *Améliorer les possibilités d'emploi et mettre en place*

¹³³³ Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi. *idem*.

¹³³⁴ En économie, « l'efficacité » est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources impliquées. Suivant cette définition, une politique publique peut être *efficace* (atteindre les objectifs visés) tout en n'étant pas *efficiente* (les coûts pour atteindre l'objectif pouvant être jugés trop élevés).

des mesures d'incitation adéquates pour toutes les personnes disposées à entreprendre une activité rémunérée ». De manière explicite et prioritaire, l'activation des politiques de l'emploi doit être une incitation au travail, afin d'« *atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi total de 70 % et un taux d'emploi supérieur à 60 % pour les femmes* ». Le deuxième objectif horizontal concerne la souplesse et l'enrichissement en qualification de la main d'œuvre européenne. Le projet européen se cristallise ici autour de la notion d'éducation et de formation « *tout au long de la vie* ». La mise en œuvre nationale des réformes et la place des partenaires sociaux intéressent le troisième et le quatrième objectif, le dernier étant consacré à l'évaluation et à la nécessité de promouvoir les « bonnes pratiques ».

Le chapitre des lignes directrices consacré à l'insertion professionnelle reste quasiment inchangé, si ce n'est – une nouvelle fois – le passage sur la modernisation et l'activation des services publics de l'emploi. Est dorénavant promue « *la coopération avec d'autres fournisseurs de services afin d'accroître l'efficacité de la stratégie de prévention et d'activation* » : les services aux chômeurs seront délivrés par des fournisseurs de services qui ne devront pas nécessairement être publics. La fin du chapitre sur les services de l'emploi a été entièrement réécrite, sous le titre : « *une approche plus favorable à l'emploi: prestations, impôts et systèmes de formation* ». Voici comment est présentée cette approche :

Les systèmes d'allocations, d'imposition et de formation doivent - là où cela s'avère nécessaire - être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle des personnes sans emploi. De plus, ces systèmes devraient fonctionner utilement en interaction de façon à encourager le retour sur le marché de l'emploi des personnes inactives désireuses et capables d'occuper un emploi. Il convient d'accorder une attention particulière à la promotion des mesures d'incitation à rechercher et accepter un emploi pour les chômeurs ou les personnes inactives ainsi qu'aux mesures destinées à mettre à jour leurs qualifications et à améliorer les possibilités d'emploi, en particulier pour ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés.

Encouragement, promotion, incitation : derrière ces solutions de politique publique, le chômage apparaît comme un problème lié à l'insuffisante « valeur » du travail et donc aux trop faibles taux de reprise d'emploi chez les chômeurs. Un long développement est consacré à la mise en œuvre nationale de ces prescriptions, les concepts de « *pièges de la pauvreté* » et d'« *efficience* » apparaissant textuellement pour la première fois. Chaque Etat membre est ainsi encouragé à réformer « *ses systèmes d'allocations et d'imposition afin de réduire l'importance des pièges de la pauvreté et de mettre en place des mesures destinées à inciter les personnes au chômage ou inactives à rechercher et accepter un emploi* » : le mécanisme de l'incitation est une nouvelle fois prescrit dans une logique globale de réforme des systèmes

sociaux et fiscaux. Concernant l'emploi des seniors, une réforme de la protection sociale et de la fiscalité est là aussi préconisée¹³³⁵, dans le but d'assurer la « *viabilité à long terme des régimes de sécurité sociale* ». A l'instar des chômeurs, les travailleurs âgés devraient eux aussi être soumis aux « *mesures d'incitation [...] afin qu'ils restent le plus longtemps possible dans la population active* ». Pour les inactifs, pour les travailleurs âgés, pour les femmes, il conviendrait d'utiliser à chaque fois le même instrument de politique publique : réviser « *les systèmes d'imposition et d'allocation afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant [de] participer au marché du travail* ». L'exclusion des « *groupes et personnes à risque ou défavorisés* » doit être combattue par une « *politique active en faveur de l'intégration sur le marché du travail* » ; quant à la lutte contre le travail non déclaré, les lignes directrices recommandent de recourir « *à tous les moyens d'action appropriés, notamment des dispositions réglementaires, des mesures d'incitation et une réforme des systèmes d'imposition et d'indemnisation* ». Avec les lignes directrices pour l'emploi de 2001, l'incitation financière est promue comme l'instrument privilégié et généralisé qui permettrait de lutter tout à la fois contre l'exclusion, contre le chômage des jeunes, des seniors, des femmes, mais aussi de susciter la hausse des qualifications dans les secteurs de l'économie verte et des nouvelles technologies.

Au cœur d'un long développement sur la formation, l'école et « l'économie de la connaissance », les politiques actives sont à nouveau invoquées :

Une insuffisance des politiques actives destinées à prévenir et enrayer l'apparition de pénuries de main-d'oeuvre sera préjudiciable à la compétitivité, augmentera les pressions inflationnistes et maintiendra le chômage structurel à un niveau élevé.

Le champ lexical (pénurie de main d'œuvre, compétitivité, pression inflationniste, etc...) et l'argumentaire ici invoqués confèrent au texte une tonalité manifestement économiste. Notons qu'apparaît une notion très connotée et polémique, le « chômage structurel », inventée par l'économie néoclassique pour expliquer les désajustements persistants entre offre et demande sur le marché du travail¹³³⁶. Une cohérence d'ensemble se fait jour plus clairement entre manière de définir le problème et types de solutions proposées : le chômage étant défini comme structurel, les lignes directrices en appellent à des « *réformes structurelles* » du marché de l'emploi.

¹³³⁵ « *De profonds changements dans les attitudes sociales qui prévalent à l'égard des travailleurs âgés ainsi qu'une révision des systèmes d'imposition et d'indemnisation sont nécessaires pour atteindre le plein emploi [et] utiliser au mieux l'expérience des travailleurs âgés* ».

¹³³⁶ Cahuc P., Zylberberg A. *Labor Economics*. op. cit.

L'axe consacré à « *l'adaptabilité*¹³³⁷ *des entreprises et de leurs salariés* » fait de l'ajustement au marché et à ses évolutions l'objectif central. Pour mieux l'atteindre, chaque Etat membre devra passer en revue

le cadre réglementaire existant et [examiner] les propositions de nouvelles dispositions et mesures d'incitation pour vérifier qu'elles contribuent à réduire les obstacles à l'emploi à faciliter l'introduction d'une organisation du travail modernisée et à accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie.

Outre la question des « incitations », c'est une nouvelle fois la notion des *structures* de l'économie qui est invoquée¹³³⁸ – alors que le terme de « conjoncture » ou de « demande », par exemple, ne sont pas mentionnés. On retrouvera cette approche economiciste à plusieurs reprises dans les lignes directrices de 2001 – et de manière particulièrement transparente dans un passage concernant la fiscalité de l'énergie :

Chaque État membre [...] examinera s'il est souhaitable d'utiliser de nouvelles sources de recettes fiscales, entre autres une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes, en tenant compte des tendances courantes du marché, notamment sur les marchés des produits pétroliers.

L'injonction à diversifier les recettes fiscales et à mettre en place une « taxe verte » est fortement amendée par les « *tendances courantes du marché* » dans le secteur. Si ce passage dénote peut-être d'une prise en compte des intérêts de l'industrie ou des consommateurs de produits pétroliers¹³³⁹, nous l'avons surtout choisi afin d'illustrer la tonalité economiciste du texte de 2001. Ce langage économique est associé à une représentation individualisante des phénomènes sociaux. Dans le cas des taux d'emploi comparés des femmes et des hommes, par exemple, l'inégalité est dépeinte comme le résultat des décisions individuelles des femmes à l'égard du travail : « *Les politiques des États membres en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes devraient être intensifiées et agir sur toutes les conditions qui influencent les décisions des femmes d'exercer une activité* ». Dans sa lutte contre les discriminations ou contre le chômage, l'Etat agit comme un incitateur, orientant des « décisions » envisagés comme individuelles et rationnelles. On peut conclure cette lecture des lignes directrices de 2001 par une brève analyse lexicométrique : le nombre d'occurrence du terme « activation » et des « politiques actives » n'est pas supérieur en 2001 à celui qu'il était en 2000, c'est-à-dire dix occurrences. Par contre, le terme « incitation » ou « inciter »

¹³³⁷ La notion d'« adaptabilité » n'existait pas dans les anciennes versions des lignes directrices.

¹³³⁸ Le terme structure apparaît à six reprises dans le texte.

¹³³⁹ Il faudrait étudier les groupes d'intérêt et les motivations des rédacteurs de ce passage pour conclure effectivement à la retranscription d'un intérêt catégoriel.

apparaît plus de deux fois plus¹³⁴⁰. Surtout ce sont des concepts nouveaux, tirés des théories économiques néoclassiques, qui sont introduits explicitement dans le texte – « *pièges à pauvreté* » et « *chômage structurel* » en particulier.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2002

Les lignes directrices de 2002¹³⁴¹ s'ouvrent sur une prise en compte des dynamiques lancées par le Conseil européen de Stockholm, et notamment la volonté de « *rétablir le plein-emploi* » et d'améliorer la qualité de l'emploi. La notion de « progrès social » fait son apparition dans un nouvel objectif horizontal consacré à la qualité de l'emploi : sont dorénavant pris en compte la « *qualité intrinsèque de l'emploi* », la santé et la sécurité au travail, « *le dialogue social et la participation des travailleurs, la diversité et la non-discrimination* ». Les objectifs chiffrés de la stratégie de Lisbonne sont détaillés et échelonnés dans le temps : atteindre 67% de taux d'emploi en 2005, 70% en 2010 et 50% de taux d'emploi des travailleurs âgés en 2010¹³⁴². Mais les dispositions sur l'activation, le chômage structurel et l'incitation financière restent inchangées et aussi développées qu'en 2001. Une modification concernant les dispositions fiscales apparaît : la « *taxe verte* » n'est plus conditionnée aux « *tendances courantes sur le marché* » mais devrait s'inspirer des « *expériences de plusieurs Etats membres* » – ce qui exprime un léger recul du lexique économique. De même, les dispositions sur l'égalité homme/femme nuancent l'approche du « *choix* » rationnel, en prenant en compte davantage les contraintes pesant sur les décisions des femmes et notamment « *le fait que les hommes assument [ou non] des responsabilités domestiques* ». Mais dans l'ensemble, les lignes directrices de 2002 apportent très peu de modification par rapport à celles de l'année précédente. Le nombre d'occurrences du terme « *incitation* » est le même, et les notions nouvellement apparues en 2001 (Etat-providence actif, chômage structurel, etc.) sont reprises et confortées par les nouvelles lignes directrices. Les seules inflexions sont la prise en compte de la qualité du travail et une subtile atténuation du discours économique – inflexions peu durables puisqu'elles disparaîtront en 2003.

¹³⁴⁰ Sept occurrences au lieu de trois.

¹³⁴¹ Décision du Conseil du 18 février 2002 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002. Journal officiel n° L 060 du 01/03/2002 p. 60 -69. Disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0177:FR:HTML>

¹³⁴² La catégorie des travailleurs âgés est définie par l'ensemble des personnes âgées de 55 à 64 ans.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2003

A la suite du Conseil européen de Bruxelles, les lignes directrices de 2003¹³⁴³ sont totalement réorganisées et réinscrivent fermement la stratégie pour l'emploi dans les grandes orientations des politiques économiques¹³⁴⁴. Le Conseil de Bruxelles a ainsi rappelé que les GOPE, « *outil général de coordination en matière de politique économique* », encadrent et orientent les politiques de l'emploi des pays membres. Le dernier considérant insiste sur le fait que les politiques de l'emploi sont conditionnées au respect des principes supérieurs que sont la stabilité financière et les grandes orientations macroéconomiques :

Outre les présentes lignes directrices pour l'emploi, les États membres devraient pleinement mettre en œuvre les grandes orientations des politiques économiques et veiller à ce que les actions soient parfaitement cohérentes avec le maintien de finances publiques saines et de la stabilité macroéconomique.

La coordination entre « *les grandes orientations des politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi et la stratégie pour le marché intérieur* » étant la priorité, l'usage d'« *instruments rationalisés* » doit être plus systématique. La pratique des « *niveaux de référence (Benchmarks) des performances moyennes européennes* », importée depuis le secteur de l'enseignement et de la formation, semble « *particulièrement pertinent[e] dans le cadre des politiques en matière d'emploi* ». Des indicateurs et des niveaux de performance à atteindre sont définis pour la plupart des domaines d'intervention publique, afin d'accélérer et de piloter plus étroitement les réformes. Sont adoptés des objectifs chiffrés au sujet de l'activité des seniors notamment :

Le Conseil européen de Barcelone a reconnu que l'Union européenne devrait chercher, d'ici 2010, à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse l'activité professionnelle. Selon les estimations, en 2001 cet âge était de 59,9 ans.

L'utilisation des statistiques est omniprésente dans les lignes directrices de 2003 et participe du processus de rationalisation : les indicateurs chiffrés appuient les recommandations concernant les taux d'emploi de chaque catégorie (âge, genre, ...), les taux de participation minimum des chômeurs à des « mesures actives », le nombre de place en

¹³⁴³ Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 197 du 05/08/2003, p. 013-21. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0578:FR:HTML> >

¹³⁴⁴ En vue d'accentuer « *la gestion cohérente de ce processus* », la structure habituelle en quatre axes est abandonnée au profit de « *dix priorités essentielles et interdépendantes* ».

structure de garde pour les enfants, les estimations sur le travail non déclaré, la proportion d'adultes qui devraient avoir terminé l'enseignement secondaire, le « *taux de participation de la population adulte en âge de travailler (tranche de 25 à 64 ans) à l'éducation et à la formation tout au long de la vie* », etc. La difficulté de mesurer précisément les performances des politiques publiques – notamment le dernier indiqué ci-dessus – n'empêche pas les lignes directrices de fixer des objectifs quantitatifs pour la plupart des dispositifs, dans le but affiché d'améliorer la « *continuité dans la stratégie* ».

La rationalisation des indicateurs s'accompagne d'une clarification des projets, des raisonnements et des concepts utilisés : si depuis 2001 la théorie économique néoclassique sur les « trappes » était évoquée dans les lignes directrices à travers la condamnation des « pièges à pauvreté », désormais le raisonnement est explicité et expliqué sans la moindre ambiguïté :

Afin d'améliorer les perspectives en termes de plein emploi et de cohésion sociale, la différence entre le revenu du travail et le revenu lié au chômage ou à l'inactivité devrait être telle qu'elle encourage les personnes à accéder au marché du travail, de le réintégrer et à y demeurer, et qu'elle favorise la création d'emplois.

La comparaison des revenus du travail et de l'inactivité est invoquée pour expliquer les trop faibles taux d'accès et de maintien des personnes dans le travail. Le considérant 18 est exclusivement consacré à cet argument, de même que la huitième « priorité essentielle et interdépendante ». Cette priorité n°8 intitulée « *rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations* » développe de manière plus formelle et plus systématique que jamais la théorie des trappes et du « making work pay ». L'argumentation est la suivante :

Les États membres réformeront les incitations financières afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi. [...] Les États membres devront en particulier examiner les taux de remplacement et la durée des prestations; garantir une gestion efficace des prestations, notamment en ce qui concerne le lien avec une recherche d'emploi effective, y compris l'accès aux mesures d'activation pour préserver l'aptitude à l'emploi, en tenant compte des situations individuelles; le cas échéant, envisager le versement aux travailleurs de prestations complémentaires; et œuvrer à l'élimination des pièges de l'inactivité. Les politiques auront en particulier pour objectif d'obtenir, d'ici 2010, une réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs, s'ils sont élevés, et, le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires.

Les concepts « *taux de remplacement* », « *pièges de l'inactivité* », « *taux marginaux d'imposition effectifs* » semblent retranscrits directement depuis les rapports de l'OCDE

concernant le *making work pay*¹³⁴⁵ : la reprise d'un emploi est comprise comme le résultat d'une motivation financière ; pour augmenter le taux d'emploi, les pouvoirs publics doivent faire en sorte que le travail soit intéressant financièrement. L'utilité du travail pour les individus se juge non pas en fonction du seul salaire, mais eu égard à la différence entre salaire et prestations sociales. Pour accroître ce différentiel, les pouvoirs publics peuvent jouer sur les prestations – en les diminuant ou en rendant les conditions d'attribution plus strictes – et sur le niveau des salaires – en distribuant un complément pour élever le niveau des bas salaires par rapport à celui des prestations. Le niveau d'imposition sur les bas salaires peut également être abaissé afin que les avantages financiers de la reprise d'emploi ne soient pas amputés¹³⁴⁶. Toutes les étapes du raisonnement de l'OCDE sur le « *making work pay* » sont présentes dans l'extrait des lignes directrices reproduit *supra* : l'incitation financière¹³⁴⁷, la baisse de l'« utilité » du chômage par la réduction du niveau des prestations et le durcissement des conditions d'attribution¹³⁴⁸, l'accroissement du différentiel entre revenus du travail et revenus sociaux¹³⁴⁹, la baisse de la fiscalité sur les bas salaires¹³⁵⁰.

A mesure que les lignes directrices pour l'emploi sont arrimées de manière plus ferme aux grandes orientations de politique économique¹³⁵¹, les lignes directrices pour l'emploi formulent de plus en plus leur jugement en matière de politiques publiques et de politiques sociales à partir de d'un vocabulaire et de critères inspirés de l'économie néoclassique. Ainsi la stabilité des finances publiques et l'efficacité des dispositifs sont-ils définis comme des principes supérieurs¹³⁵². Ainsi la théorie du *making work pay* semble-t-elle transférée presque

¹³⁴⁵ Ces notions sont définies et défendues de manière explicite dans OCDE. *Countering the risks of labour market exclusion. Employment Outlook*, 1996, 224 p.

¹³⁴⁶ Sur les justifications théoriques des réductions des « taux marginaux d'imposition effectifs », voir OCDE. *Countering the risks of labour market exclusion. op. cit.*

¹³⁴⁷ Il faudrait développer les « incitations financières afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi. ».

¹³⁴⁸ Il faudrait « en particulier examiner les taux de remplacement et la durée des prestations; garantir une gestion efficace des prestations, notamment en ce qui concerne le lien avec une recherche d'emploi effective ».

¹³⁴⁹ Il faudrait « le cas échéant, envisager le versement aux travailleurs de prestations complémentaires; et œuvrer à l'élimination des pièges de l'inactivité ».

¹³⁵⁰ Il faudrait aller vers une « réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs, s'ils sont élevés, et, le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires ».

¹³⁵¹ « Outre les présentes lignes directrices pour l'emploi et les recommandations pour l'emploi qui y sont associées, les États membres devraient pleinement mettre en œuvre les grandes orientations des politiques économiques et veiller à ce que ces deux instruments fonctionnent de manière cohérente. »

¹³⁵² « Les États membres veilleront à ce que la répartition des ressources financières en faveur de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi se fasse dans la transparence et avec un bon rapport coût-efficacité, tout en respectant la nécessité de disposer de finances publiques saines, conformément aux grandes orientations des politiques économiques ».

textuellement depuis les rapports de l'OCDE¹³⁵³. Ainsi la question de l'égalité de salaire – en particulier entre les hommes et les femmes – connaît-elle une importante remise à plat : alors que le principe de l'égalité de rémunérations pour un même travail était inscrit dans les lignes directrices depuis 1999, il est dorénavant conditionné à la « *productivité* » et à l'état du marché du travail¹³⁵⁴. Ainsi la « baisse du temps de travail » disparaît-elle du champ des possibles aménagements de l'organisation du travail : la notion de « *réduction du temps de travail* », réinscrite annuellement dans chaque nouvelle version des lignes directrices depuis 1997/1998, est remplacée en 2003 par celle de « *diversité des modalités en termes de contrats et de travail, notamment en matière de temps de travail* ».

Les lignes directrices pour l'emploi en 2004

Depuis 2003, les lignes directrices ne subissent de révision complète que tous les trois ans : « *la task-force européenne sur l'emploi a plaidé pour des recommandations plus vigoureuses et une utilisation plus efficace du processus d'examen par les pairs plutôt qu'en faveur d'une nouvelle modification des lignes directrices.* »¹³⁵⁵. Les lignes directrices de 2004 de font que reconduire celles adoptées en 2003.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2005

Contrairement à l'année précédente et au principe d'une révision triennale, en 2005 les lignes directrices sont largement révisées¹³⁵⁶. Dans leur présentation, les lignes sont désormais « intégrées » aux grandes orientations de politiques économiques. Les modalités de vote en Conseil ne changent pas, et l'adoption formelle des lignes directrices fait toujours l'objet d'un document spécifique au Journal officiel. Toutefois, la présentation simultanée des lignes directrices et des orientations macroéconomiques générales tend à intégrer encore plus le secteur de l'emploi dans la politique économique communautaire.

Les lignes directrices de 2005 structurent les priorités autour de trois axes :

¹³⁵³ Nous verrons dans le chapitre suivant de la thèse (chapitre VIIe) comment la Commission européenne a favorisé l'intégration des théories et des concepts de l'OCDE dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

¹³⁵⁴ « *Les facteurs qui sous-tendent les disparités hommes-femmes en matière de chômage et de rémunérations devraient être traités de manière à les réduire, sans pour autant remettre en question le principe de différenciation des salaires en fonction de la productivité et de la situation du marché du travail* ».

¹³⁵⁵ Décision du Conseil du 4 octobre 2004 concernant les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 326 du 29/10/2004, p.45-46. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0740:FR:HTML>>

¹³⁵⁶ Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 205 du 06/08/2005, p. 21-27. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:205:0021:01:FR:HTML>>

- attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, augmenter l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale,
- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises,
- investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

La ligne n°17 énonce les priorités : les lignes intégrées n°18, 19 et 20 se rapportent à la première priorité ; les lignes n°21 et 22 se rapportent à la deuxième priorité ; les lignes n°23 et 24 se rapportent à la troisième priorité. La première priorité décline les principes d'activation et de modernisation des systèmes de protection sociale en des termes semblables aux versions antérieures. Une précision apparaît : le texte reconnaît la nécessité d'une protection sociale minimum pour les personnes ne pouvant pas travailler. D'après le texte, il faut assurer « *le maintien d'un filet de sécurité pour les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler* ». Cette garantie sociale minimale ne s'appliquerait cependant qu'aux personnes *qui ne sont pas en mesure de travailler*, ce qui exclurait les individus sans emploi mais *en mesure de travailler* : pas de contradiction, donc, avec l'objectif « actif » selon lequel toutes les forces de travail en état d'être mobilisées (ou « exploitées »¹³⁵⁷) doivent l'être.

Les lignes directrices de 2005 reprennent et développent à nouveau la théorie de l'incitation et des « trappes ». Pour « *augmenter l'activité et lutter contre l'exclusion sociale* », il faudrait ainsi :

supprimer les obstacles au marché du travail en apportant une aide à la recherche effective d'un emploi, en facilitant l'accès à la formation et à d'autres mesures actives du marché du travail, en veillant à ce que le travail soit financièrement attrayant et en supprimant les pièges du chômage, de la pauvreté et de l'inactivité.

La notion de « piège de la pauvreté » avait été inscrite dans les lignes directrices de 2001, puis avait été remplacée par celle de « piège de l'inactivité » en 2003. En 2005, le concept de « pièges » est étendu et appliqué à la fois à la pauvreté, à l'inactivité et au chômage. Lutter contre ces « pièges » impliquerait d'« *adapter en permanence les incitations et les effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations* », en procédant notamment à une « *réduction sensible des taux d'imposition marginaux effectifs* »¹³⁵⁸ et en appliquant une formule nouvelle : la « *conditionnalité des prestations* ». Sans être détaillée, cette proposition de réforme serait, d'après les lignes directrices, un

¹³⁵⁷ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». *op. cit.*

¹³⁵⁸ Voir l'analyse des lignes directrices de 2003 (*supra*) pour une présentation de la théorie des « Marginal effective tax rates » (appelés METRs par l'OCDE).

moyen de lutter contre le caractère désincitatif de la protection sociale.

Dans le même esprit, la ligne directrice 19 est intitulée : « *assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives* ». La ligne 20 propose quand à elle d'« *améliorer la réponse aux besoins du marché du travail* ». Enfin, la ligne 22 veut « *assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi* ». Nous allons voir dans le développement qui suit en quoi ces trois lignes directrices constituent un pas de plus vers une définition exclusive et théoriquement située des politiques de l'emploi. La ligne directrice sur le plein emploi (n°19) peut donner l'impression d'aller à l'encontre du mouvement observé jusqu'alors : le texte considère qu'il est « *essentiel de réaliser le plein emploi et de réduire le chômage et l'inactivité, en augmentant la demande et l'offre de main-d'œuvre* ». On pourrait avancer avec raison que l'attention au plein emploi et à la « demande » sont caractéristiques d'une politique économique de type keynésien. Néanmoins, les moyens pour atteindre ces objectifs sont clairement attentifs à *l'offre* : la « demande de main d'œuvre » est la demande des entreprises, et les lignes directrices considèrent que pour augmenter cette demande il faut diminuer les coûts du travail – ce qui sera développé plus tard. Les lignes directrices ne préconisent pas une politique de soutien à l'emploi qui s'appuierait sur la demande des ménages, sur la consommation ou sur la relance par le déficit public ; au contraire, le texte réitère son appel à des finances publiques non déficitaires et ne mentionne jamais la possibilité d'une politique de relance par la demande. En outre, la baisse du chômage n'est pas envisagée d'un point de vue macro-économique comme la résultante d'un équilibre entre offre et demande globale, mais comme la conséquence de préférences et d'arbitrages individuels entre salaire et oisiveté – l'insuffisant écart entre revenus salariaux et prestations sociales étant invoqué pour expliquer que les chômeurs ne reprennent pas d'emploi. La détermination des variables macro par les choix micro est une approche théorique sous-jacente aux lignes directrices : quand le texte défend que « *les efforts visant à augmenter les taux d'emploi vont de pair avec une amélioration de l'attrait des emplois* », c'est la variable « attrait des emplois » qui détermine la variable « taux d'emploi » ; autrement dit, c'est l'intérêt des individus, leur *attrait* pour le travail, qui ferait la hausse ou la baisse des taux d'emploi¹³⁵⁹.

¹³⁵⁹ La notion d'« attrait » n'est d'ailleurs pas éloignée de celle de « goût » ou de « préférences ». D'après le Petit Robert (1993), l'attrait est à la fois « la *qualité de ce qui attire agréablement, charme, séduit* » – c'est-à-dire une propriété de l'objet – et également le « *fait d'être attiré, de se sentir attiré* » – ce qui se rapporte au sujet.

Si nous revenons sur le raisonnement associant coûts et emploi, on remarque que les lignes directrices envisagent de diminuer les deux composantes du coût du travail : les coûts non salariaux d'un côté (charges patronales), les salaires de l'autre. La réduction des coûts du travail bénéficie d'un développement particulièrement significatif :

Afin d'optimiser la création d'emplois, de préserver la compétitivité et de contribuer au système économique général, l'évolution globale des salaires devrait être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail. Il peut également se révéler nécessaire de diminuer les coûts non salariaux du travail et de réexaminer le "coin fiscal" afin de faciliter la création d'emplois, en particulier d'emplois à bas salaire.

Ligne directrice 22: assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi au moyen des actions suivantes:

- encourager les partenaires sociaux, dans les domaines relevant de leur compétence, à mettre en place un cadre adéquat pour les négociations salariales permettant de tenir compte des défis à relever du point de vue de la productivité ainsi que sous l'angle du marché du travail [...]
- examiner l'incidence sur l'emploi des coûts non salariaux du travail et, au besoin, en adapter la structure et le niveau, en particulier pour réduire la pression fiscale sur les personnes faiblement rémunérées.

Voir aussi la ligne directrice intégrée no 4: "Pour veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance."

Cet extrait exprime de manière à la fois explicite et implicite la théorie selon laquelle la création d'emploi est une variable dépendante du coût du travail. Il est formellement énoncé que la baisse des coûts non salariaux (les charges patronales) est un moyen de créer des emplois. La réduction de la fiscalité est d'ailleurs un projet économique plus large, puisqu'elle devrait s'appliquer non seulement aux charges payées par l'employeur mais aussi aux charges et impôts payés par les salariés – en particulier faiblement rémunérés. Le concept de « *coin fiscal* » qui fait ici son apparition a été popularisé par les travaux de l'OCDE et la publication annuelle qui lui est spécifiquement consacrée depuis 2004 : « *Taxing Wages* »¹³⁶⁰. Le « coin fiscal » désigne l'ensemble des prélèvements sur les salaires et mesure l'écart entre ce que paie l'employeur et les revenus immédiatement perçus par le travailleur. Depuis 2004, l'OCDE réalise des comparaisons et une publication annuelle sur les niveaux de taxation sur les salaires dans une trentaine de pays, exhortant les Etats à diminuer les prélèvements. Dans la théorie économique néoclassique, l'emploi total est fonction de *deux variables* : l'utilité du

C'est donc à la fois la valeur du travail et l'intérêt que ressent l'individu pour ce travail qui détermineraient le fait de prendre ou non un emploi, et par suite le taux d'emploi.

¹³⁶⁰ Voir par exemple : OCDE. *Taxing Wages 2007: Special Feature: Tax reforms and tax burdens*. 2008, vol. 2008, no. 2, p. 1–486.

travail pour les individus, les coûts du travail pour les entreprises. Dans les lignes directrices de 2005, la réduction de la « pression fiscale » est justifiée comme instrument de gouvernement efficace pour orienter la conduite des *deux acteurs du marché* – à la fois le comportement des employeurs et celui des travailleurs.

Si la baisse des « coûts non salariaux » est un objectif affiché des lignes directrices, la limitation des salaires est un projet plus implicite. Ainsi propose-t-on que les salaires soient « *en adéquation* » avec la productivité et la croissance et reflètent la « *situation du marché du travail* ». Si le lien entre niveaux de salaire et volume d'emplois n'est pas défini clairement ici, la présentation se fait plus précise lorsque le texte propose d'« *assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi* ». Le sens de la relation n'est certes toujours pas indiqué (faut-il que les salaires augmentent ou diminuent pour que des emplois soient créés ?) mais il apparaît sans ambiguïté, au regard des observations précédentes, que le rapport entre les deux variables est entendu comme inversement proportionnel : la baisse des niveaux de salaires serait une *cause* des créations d'emploi. La ligne directrice intégrée n°4, à laquelle renvoie le texte, finit de lever le doute :

Pour veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance et pour renforcer la capacité d'adaptation, les États membres devraient prendre des mesures pour que la hausse des salaires nominaux et des coûts du travail reste compatible avec ***la stabilité des prix*** [en gras et italique dans le texte] et l'évolution de la productivité à moyen terme, compte tenu des différences existant selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail¹³⁶¹.

C'est bien *la hausse des salaires* qui doit être limitée, dans le but de ne pas pénaliser la stabilité des prix, la productivité, la compétitivité et l'emploi.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2006 et 2007

Conformément à la procédure adoptée en 2005, les lignes directrices « *ne devraient faire l'objet d'une révision complète que tous les trois ans, tandis qu'au cours des années intermédiaires jusqu'en 2008 leur mise à jour devrait être strictement limitée afin de garantir le niveau de stabilité nécessaire à une mise en œuvre efficace* ». Les lignes directrices votées en 2005 sont ainsi reconduites en 2006¹³⁶² et en 2007¹³⁶³.

¹³⁶¹ Journal Officiel n°C 117 E/248, 2006.

¹³⁶² Décision du Conseil du 18 juillet 2006 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 215 du 05/08/2006, p. 26-27.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2008

Les lignes directrices adoptées en 2008¹³⁶⁴ sont valables pour trois ans, conformément à la nouvelle procédure des lignes intégrées. Trois objectifs principaux sont adoptés par les nouvelles lignes pour l'emploi : le plein emploi ; l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail ; le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Le plein emploi.

Le plein emploi sera atteint par la mise en œuvre de la notion nouvelle de « flexicurité », laquelle recouvre « *à la fois la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations professionnelles, la conciliation du travail et de la vie de famille, la sécurité de l'emploi et la protection sociale* ». La flexicurité est, d'après les lignes directrices de 2008, une manière de « *combiner, de manière délibérée, la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles* ». De nouveaux modèles d'équilibre entre flexibilité pour les employeurs et sécurité pour les travailleurs seraient ainsi à trouver. Le principe du travail fixe tout au long de la vie devrait être remplacé par celui de « *formation tout au long de la vie* » (expression répétée textuellement à neuf reprises dans le texte), afin que les « *transitions en matière de situation professionnelles* » soient « *facilitées* ». L'objectif final de la flexicurité serait d'adapter les systèmes productifs européens aux évolutions de l'économie, et en particulier de faire correspondre davantage et avec plus de réactivité la main d'œuvre aux besoins des entreprises :

Si l'on veut que l'offre soit en adéquation avec la demande dans la pratique, il est nécessaire que les systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie soient abordables, accessibles et capables de s'adapter à l'évolution des besoins. L'adaptation et le renforcement de la capacité des systèmes d'enseignement et de formation et des mesures visant à améliorer les fondements concrets des politiques d'éducation et de formation sont nécessaires pour améliorer leur adéquation au marché du travail et leur capacité de réaction aux besoins de l'économie et de la société fondées sur la connaissance, ainsi que leur efficacité, leur excellence et leur équité.

De manière générale, les lignes directrices pour l'emploi sont considérées comme un volet d'une stratégie économique plus large ; elles doivent ainsi être intimement associées aux « *politiques macroéconomiques* » et aux « *réformes microéconomiques* » promues par l'UE.

¹³⁶³ Décision du Conseil du 10 juillet 2007 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 183 du 13/07/2007, p. 25- 26.

¹³⁶⁴ Décision du Conseil du 15 juillet 2008 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 198 du 26/07/2008, p. 47-54. Disponibles en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:198:0047:01:FR:HTML>

L'amélioration de la qualité et de la productivité du travail.

L'« *attrait* » du travail fait l'objet d'une attention réitérée ici, de même que la lutte contre les « pièges » et la promotion de l'incitation financière comme moyen de lutter contre le chômage. A l'inverse, depuis la version de 2005, les lignes directrices ne mentionnent plus l'« *égalité* » qu'au sujet de la lutte contre les discriminations hommes/femmes et à travers le principe d'« *égalité des chances* »¹³⁶⁵. Le principe d'« *équité* » est quant à lui introduit dans le texte de 2008 et répété à trois reprises. Apparaît avec lui la notion de « *rémunération équitable* » :

Il importe également de garantir l'accès, à des conditions abordables, aux services sociaux de base et d'assurer à tous des ressources minimales suffisantes, tout en respectant le principe de rémunération équitable afin que le travail soit financièrement attrayant. Cette approche devrait également permettre de rendre le travail financièrement attrayant pour tous les travailleurs et d'éliminer les pièges du chômage, de la pauvreté et de l'inactivité.

Les lignes directrices reconnaissent la nécessité d'une aide sociale minimum ; toutefois, la « *rémunération équitable* » est une manière indirecte de justifier le bas niveau de cette aide sociale, l'équité étant ici conçue comme la comparaison des revenus entre personnes travaillant et ne travaillant pas. Afin que le travail soit « *financièrement attrayant* », l'écart de revenu entre salaires et prestations sociales doit être assez large. Un revenu permettant aux travailleurs de gagner plus que ce que reçoivent en prestations les personnes sans emploi est ici appelé « *rémunération équitable* ».

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Le principe de l'activation continue d'être généralisé à l'ensemble des volets de la politique de l'emploi. Outre les « *mesures actives* » en direction des chômeurs, c'est l'amélioration de la cohésion sociale qui passe dorénavant par une « *inclusion active* ». Pour « *ceux qui sont le plus gravement exclus du marché du travail* », c'est le principe de l'« *insertion active* » qui s'applique ; quand au prolongement de la vie professionnelle et à l'éloignement de l'âge moyen de la retraite¹³⁶⁶, ils permettraient de mettre en pratique ce qui est appelé le « *vieillissement actif* ». Dix ans après les premières lignes directrices, l'activation

¹³⁶⁵ L'« *égalité de rémunération pour un même travail* », qui était un principe présent dans les lignes directrices de 1999, n'est plus mentionnée.

¹³⁶⁶ L'âge moyen de la retraite devrait « *être augmenté de cinq ans d'ici à 2010* » par rapport à 2001.

est confortée et même renforcée en tant que stratégie globale de réforme des politiques sociales : il faut que chacun soit actif sur le marché de l'emploi, qu'il travaille davantage et plus longtemps.

Les lignes directrices pour l'emploi en 2009

Conformément à la nouvelle procédure, les lignes directrices sont révisées tous les trois ans. Dans un contexte de crise économique qu'il prend en compte, le Conseil maintient pour 2009 les lignes adoptées en 2008 et estime qu'elles « *devraient également servir pour répondre aux problèmes immédiats de la hausse du chômage et de l'exclusion sociale* »¹³⁶⁷.

¹³⁶⁷ Décision du Conseil du 7 juillet 2009 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Journal officiel n° L 180 du 11/07/2009, p. 16-17. Disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:180:0016:01:FR:HTML>

Conclusion intermédiaire : corrélations des lignes directrices et des changements domestiques

Etudier les lignes directrices et leur évolution dans le temps permet de prendre conscience de l'évolution de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, de ses attendus, de ses objectifs. Si dans les premiers textes coexistent des objectifs et des conseils de réformes pluriels voire contradictoires¹³⁶⁸, le champ des objectifs et des instruments va se resserrer avec le temps, traduisant la mise en cohérence des lignes directrices avec la stratégie d'« activation » telle que définie par la Commission. Ainsi la stratégie d'activation oriente-t-elle de plus en plus les lignes directrices vers des objectifs¹³⁶⁹, des instruments¹³⁷⁰ et des algorithmes¹³⁷¹ inspirés de la théorie économique néoclassique. C'est pourquoi nous pouvons répondre par l'affirmative à la question initiale : partant de l'étude des Communications de la Commission et des lignes directrices adoptées annuellement, il est possible de délimiter les contours d'une « politique européenne de l'emploi » fondée sur des principes, des objectifs et des instruments cohérents entre eux. A partir de 2001 – et encore plus après les lignes directrices de 2003 – les arguments incitatifs, les concepts néoclassiques et les approches critiques à l'égard des prestations sociales structurent de manière plus ferme les lignes directrices. Or, ce sont les mêmes algorithmes, les mêmes conseils instrumentaux et les mêmes objectifs que ceux adoptés dans les trois réformes « actives » que l'on a étudié aux Pays-Bas, en Espagne et en France. Après avoir fait ce constat, c'est la question des mécanismes du changement qu'il faut poser : peut-on dire que les changements nationaux – constatés dans les parties précédentes de la thèse – ont été suscités par les initiatives communautaires ? Après avoir souligné la *corrélation* des changements domestiques et des recommandations européennes dans les années 2000, peut-on affirmer que ce sont bien des instruments de la Stratégie Européenne pour l'Emploi qui ont *causé* les réformes domestiques ? C'est cette question des causes et des mécanismes des changements qui va nous occuper dans le chapitre suivant de la thèse.

¹³⁶⁸ Faut-il diminuer ou accroître le temps de travail individuel ? Faudrait-il sécuriser les contrats de travail ou les déréglementer ?

¹³⁶⁹ Favoriser l'établissement d'un marché du travail plus « souple » et non faussé par l'intervention publique, « assainir » les comptes publics, limiter le niveau des dépenses sociales, accroître les taux d'emploi, baisser la fiscalité.

¹³⁷⁰ « Incitation » des chômeurs et inactifs à prendre un emploi, abaissement des charges sociales pour les entreprises, baisse des impôts sur les bas salaires, « modernisation » des services publics de l'emploi,.

¹³⁷¹ Si le travail « paie » pour les salariés et qu'il coûte moins cher pour les entreprises, alors il y aura moins de chômage.

Conclusion du chapitre VIe

Comment expliquer que les politiques sociales convergent en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? Dans la première partie de ce chapitre, nous nous sommes demandés si les trois Etats étaient confrontés à des problèmes similaires – qui auraient imposé des réformes comparables des régimes d'assistance dans tous les Etats. Cette hypothèse s'est révélée peu convaincante. Si la problématique budgétaire est un enjeu permanent des Etats sociaux en Europe, elle n'était pas particulièrement prégnante dans les années précédant les réformes actives dans les trois pays. En Espagne, au contraire, les finances publiques et en particulier les comptes sociaux étaient équilibrés voire excédentaires au début des années 2000. Ensuite, nous avons vu que les problèmes du marché du travail étaient polarisés dans les trois Etats au moment des réformes : la volonté politique d'adopter des politiques « actives » ne peut pas s'expliquer par des problèmes semblables concernant le coût du travail, ni par un phénomène grandissant de « trappes à chômage », ni par des enjeux similaires concernant les taux de chômage ou de pauvreté dans les trois Etats¹³⁷². On pourrait penser que ces réformes ont été adoptées partout parce que l'opinion publique était de plus en plus critique sur les régimes de minima sociaux ; à l'inverse, on constate un soutien durable des Européens et de leurs « valeurs » à l'égard des systèmes de protection sociale. Enfin, les politiques « actives » ne sont ni de droite ni de gauche *uniquement* : dans les trois cas étudiés, ce sont des gouvernements aux colorations politiques différentes qui ont mis en œuvre les réformes « actives ».

Pourquoi les réformateurs ont-ils pensé que leurs politiques sociales devaient être « activées » ? Comment la stratégie d'« activation » est-elle devenue une réforme considérée comme souhaitable et nécessaire par les élites politiques et administratives dans les trois Etats ? L'hypothèse que nous faisons, c'est que la construction européenne a favorisé la convergence cognitive et instrumentale en Europe. Nous avons montré dans la deuxième partie de ce chapitre que les politiques nationales et les recommandations communautaires concordaient : l'étude des Communications de la Commission européenne et des lignes directrices pour l'emploi permet de constater l'homologie des réformes domestiques et des injonctions au changement formulées par les institutions communautaires. Que l'on

¹³⁷² Sur la polarisation des résultats sociaux des trois systèmes de traitement du chômage, nous renvoyons à la présentation statistique faite dans le chapitre IIe de la thèse.

s'intéresse aux algorithmes mobilisés (*si l'on incite les allocataires à travailler alors les taux d'emploi augmenteront*), les instruments de gouvernement conseillés (*les incitations financières*) et les objectifs poursuivis (*hausse de l'offre de main d'œuvre et de la production*), on peut mesurer une forte corrélation entre les textes communautaires et les réalisations politiques domestiques. Les entretiens semi-directifs réalisés au sein des institutions européennes confirment que les recommandations d'« activation » sont bien interprétées de la même manière par les acteurs domestiques et par les acteurs communautaires. Faut-il en conclure que la construction européenne est la cause des changements nationaux ? Si les faits enregistrés permettent d'avancer cette hypothèse avec plus de confiance que les pistes d'explication par « un même problème » (économique, social ou politique) partout en Europe, l'hypothèse communautaire n'est pas sans poser de problèmes théoriques : comment les politiques communautaires auraient-elles pu influencer les Etats membres alors que la compétence juridique en matière d'emploi reste du côté des Etats ? Si des transferts cognitifs se sont réellement opérés, doit-on en imputer la cause à des instruments souples de gouvernance ? C'est à ces problèmes et à ces pistes de réponses soulevés par l'hypothèse européenne que nous consacrons le chapitre suivant de la thèse.

Chapitre VIIe

L'européanisation : problèmes et solutions

Introduction

Nous avons vu que la Commission européenne promouvait l'« activation » de la protection sociale et que les approches économiques néoclassiques et les théories incitatives structuraient de manière de plus en plus explicite les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations annuelles faites aux Etats européens dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE)¹³⁷³. Après avoir étudié la convergence des politiques de l'emploi nationales, on peut donc constater un autre niveau de convergence : celui qui relie les politiques de l'emploi et les recommandations communautaires. Cette corrélation des réformes nationales avec les politiques communautaires est-elle toutefois une causalité ? Comment être sûr que ce sont des demandes européennes qui ont suscité des changements domestiques ? On pourrait balayer rapidement cette question en répondant que : si l'on constate une corrélation entre *pressions* et *changements*, c'est bien qu'il doit y avoir un lien entre les deux. Après avoir montré que les Etats membres font ce que l'Europe demande, la tentation est grande de conclure spontanément à un lien de cause à effet. C'est d'ailleurs ce que font plusieurs acteurs nationaux : d'après un chef de bureau au Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale français, la Stratégie Européenne pour l'Emploi oriente clairement les réformes françaises : « *la notion d'Inclusion Active [...] c'est vraiment, c'est la doctrine du gouvernement ; le RSA se veut tout à fait une politique en phase avec cette Stratégie* »¹³⁷⁴. De manière similaire – dans le terrain catalan, cette fois – c'est le secrétariat du département de l'emploi de la Generalitat qui affirme que « *les politiques actives en Catalogne découlent de la Stratégie Européenne pour l'Emploi* »¹³⁷⁵. D'ailleurs « *comment pourrait-il en être autrement ?* » nous répond l'enquête catalan, lorsqu'on sait que « *c'est la Stratégie Européenne qui fixe une série de Lignes Stratégiques, de collectifs prioritaires, etc.* »¹³⁷⁶. Puisque les politiques domestiques sont « en phase » avec les politiques européennes, alors la solution au problème de causalité pourrait sembler toute trouvée : les réformes domestiques ne seraient que des transpositions simples, transparentes et naturelles des règles communautaires.

Au-delà du fait que ce type de réponse tend à nier *a priori* la possibilité de

¹³⁷³ Voir chapitre VIe, sous-partie 2 : « *Une hypothèse communautaire incontournable* ».

¹³⁷⁴ Entretien n°4.

¹³⁷⁵ Entretien n°41.

¹³⁷⁶ *idem*.

résistances et de tensions entre niveaux de gouvernement, elle soulève surtout un problème logique majeur : pourquoi les Etats membres se seraient-ils conformés à des demandes communautaires alors même qu'ils n'y étaient pas obligés ? Comme nous allons le voir en effet, les Traités européens successifs ont très peu modifié le partage des compétences juridiques et l'« emploi et les affaires sociales » restent de la responsabilité des Etats aujourd'hui. Prendre au sérieux l'hypothèse d'une politique européenne comme *variable indépendante* des changements nationaux, c'est soulever alors des problèmes théoriques redoutables : comment les réformes d'activation pourraient-elles avoir été causées par la Stratégie Européenne pour l'Emploi, alors que les instruments de cette dernière ne sont pas contraignants ? Quel statut et quelle efficacité conférer aux Lignes directrices, à l'échange de bonnes pratiques, aux instruments souples de gouvernance ? Puisque les Etats membres sont compétents en matière sociale et qu'ils ne sont pas obligés de modifier leurs politiques publiques dans ce secteur, pourquoi l'ont-ils fait malgré tout ? Nous allons revenir dans un premier temps sur les deux problèmes théoriques que pose l'hypothèse de la causalité européenne : quel est le périmètre d'intervention juridique de l'UE et comment peut-on définir l'« européanisation » dans le secteur social (1) ? Dans le second temps de ce chapitre nous réaliserons une étude sociologique des instruments « souples » de la gouvernance européenne en matière de politiques sociales et proposerons d'en évaluer les effets sur les structures domestiques (2).

1. Les problèmes soulevés par l'hypothèse européenne

Si les premiers Traités européens déléguaient peu de compétences aux institutions communautaires en matière sociale, les Traités ultérieurs ont-ils davantage étendu le périmètre d'intervention de l'Union ? De quels outils les institutions européennes disposent-elles aujourd'hui pour encourager les Etats membres à réformer leurs politiques sociales ? Nous allons poser ces deux questions dans la première partie de ce chapitre, en étudiant tout d'abord le problème des compétences formelles : malgré l'adoption de Traités successifs, les institutions européennes ne disposent toujours que de faibles outils juridiques pour orienter les réformes des politiques sociales nationales (1.1). Nous verrons ensuite que la faiblesse des contraintes légales au changement impose une manière particulière d'étudier et de penser théoriquement le concept d'« européanisation » (1.2).

1.1. Des directions, pas de directives : (in-)compétences juridiques communautaires dans le secteur de l'emploi

Comment l'Union européenne pourrait-elle avoir une influence quelconque sur la manière dont les Etats membres mènent leurs politiques de l'emploi puisque les institutions communautaires n'ont que peu de compétences juridiques en la matière ? Le développement suivant va être consacré à ce point de clarification juridique : malgré l'adoption d'une charte des travailleurs à la fin des années 1980, malgré la Stratégie Européenne pour l'Emploi lancée en 1997, malgré l'établissement de lignes directrices communes et l'évaluation annuelle des réformes de l'emploi par la Commission européenne, les Etats membres restent juridiquement responsables de leurs politiques de l'emploi jusqu'à ce jour. Pour nous en convaincre nous allons étudier les Traités européens – qui délimitent les partages de compétences au niveau communautaire – et constater que les textes successifs insistent sur la souveraineté des Etats dans le secteur de l'emploi.

1.1.1. Les Traités avant la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Dès la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, le traité de Paris a prévu que des aides pouvaient être distribuées aux travailleurs touchés par le déclin des industries sidérurgiques et minières¹³⁷⁷. Les salariés de ces secteurs qui perdaient leur emploi pouvaient bénéficier de trois formes d'aides financées par les Etats concernés, mais aussi par un précurseur *Fonds de réadaptation de la CECA* : allocation d'attente pendant la durée d'apprentissage d'un nouveau métier, allocation différentielle afin de compenser une perte de salaire, et enfin indemnité de réinstallation dans une nouvelle région. On voit que dès les débuts de la construction européenne, l'intervention communautaire dans le secteur de l'emploi va se positionner aux côtés des Etats, en *complémentarité* plutôt qu'en *substitution* : le « Fonds de réadaptation de la CECA » complète des financements nationaux déjà existants.

Le traité de Rome (1957) comporte plusieurs dispositions dispersées concernant l'emploi¹³⁷⁸. Principe fondateur de l'union économique, la libre circulation des travailleurs pose déjà la question de « l'intégration sociale » des citoyens européens dans un espace mis en commun – ce qui implique alors de réfléchir à la coordination des systèmes de sécurité sociale nationaux afin de limiter le dumping social¹³⁷⁹. Le titre III de la deuxième partie du traité précise ainsi que « *les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès* » (article 117). Les Etats ne font toutefois que « convenir d'une nécessité » : ils ne s'obligent pas à « l'égalisation » et à la convergence. L'article 118 du traité de Rome ne prévoit qu'une « *collaboration étroite entre les Etats membres* » en matière d'emploi, de droit du travail, de conditions de travail et de formation professionnelle.

L'acte unique de 1986 étend les compétences de la Communauté en faisant passer les secteurs liés à la sécurité et à la santé au travail à la majorité qualifiée¹³⁸⁰. L'autre principale avancée européenne dans les années 1980 est scellée par la « Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs », adoptée en 1989 par les pays de la

¹³⁷⁷ Euzéby, A. « L'eupéanisation des politiques de l'emploi », in Oberdorff, H. (dir.). *L'Européanisation des politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2008.

¹³⁷⁸ Barbier, J.-C. *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris : PUF, 2008.

¹³⁷⁹ Threlfall M. « Social Integration in the European Union : Towards a Single Social Area? » in Farrell M., Fella S., Newman M. *European Integration in the 21st Century. Unity in Diversity?* Londres : Sage, p.135-157.

¹³⁸⁰ Pochet, P. « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective », in Zeitlin J., Pochet P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*. Brussels : PIE-Peter Lang, 2005, p.37-82.

Communauté à l'exception de la Grande Bretagne. Cette Charte énonce des principes fondateurs mais ils restent sans valeur juridique ; le Traité de Maastricht (1992) et surtout le traité d'Amsterdam (1997) apporteront une valeur juridique à ces principes, un titre entièrement consacré à l'emploi étant ajouté au TCE en 1997 (titre VIII, articles 125 à 130).

Dans le Traité sur l'Union Européenne (1992), l'article 2 stipule que l'Union se donne pour objectif :

de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité.

La notion de « niveau d'emploi élevé » n'est pas définie clairement par le traité : s'agit-il du taux d'emploi (proportion d'individus en emploi par rapport à la population en âge de travailler), du taux d'activité (incluant les personnes sans emploi mais en recherchant activement un), d'un faible taux de chômage ? Si cet objectif apparaît comme le premier de l'Union, il n'est pas développé dans le traité de Maastricht – le terme « emploi » n'apparaissant plus, les mots « travail » et « chômage » n'étant pas directement mentionnés¹³⁸¹. Il faudra attendre le traité d'Amsterdam pour que le sens donné au « niveau d'emploi élevé » soit précisé.

1.1.2. De timides transferts de compétences depuis Amsterdam

1.1.2.1. 1997 : Le Traité d'Amsterdam

Le titre VIII du Traité d'Amsterdam débute ainsi (article 125) :

Les États membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité¹³⁸².

¹³⁸¹ Il est fait mention indirectement au « travail » par le truchement de la section des protocoles, « *confirmant leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989* ».

¹³⁸² Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997.

Considérant la promotion de l'emploi comme « *une question d'intérêt commun* »¹³⁸³, le traité prévoit qu'une stratégie coordonnée pour l'emploi doit être mise en œuvre, qui développe les opportunités de formation afin d'adapter la main d'œuvre aux évolutions de l'économie. D'après le traité d'Amsterdam, le premier rôle des politiques de l'emploi doit être de permettre au marché de l'emploi d'être plus réactif aux conjonctures économiques, en particulier en favorisant la correspondance entre l'offre de main d'œuvre et la demande des entreprises en termes de travail qualifié. L'article 126 conditionne toutefois les politiques de l'emploi des Etats membres, en affirmant qu'elles doivent être « *compatibles avec les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté* ». Le cadre de celles-ci est délimité à l'article 98 : « *Les États membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources* », conformément aux principes fixés à l'article 4 suivant :

- 1) [...] l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ;
- 2) [...] la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.
- 3) Cette action des États membres et de la Communauté implique le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable¹³⁸⁴.

Le secteur des politiques de l'emploi est délimité et encadré par les grandes orientations de politique macro-économique des Etats membres et de la Communauté : le principe d'une économie ouverte et concurrentielle, la stabilité des prix et des finances publiques, des conditions monétaires saines et un commerce extérieur équilibré. Le Traité d'Amsterdam ne provoque pas de transfert de souveraineté en matière d'emploi, mais il

¹³⁸³ Article 126-2.

¹³⁸⁴ Journal officiel n° C 340, *op. cit.*

conditionne les politiques publiques à la réalisation des objectifs macro-économiques pour lesquels la Communauté est compétente. Ce faisant, le Traité amorce un « effet d'engrenage » du secteur économique sur le secteur social : à partir du moment où les Etats membres doivent respecter des règles strictes concernant l'ouverture du marché de l'emploi, le niveau des prix, les soldes budgétaires et les dépenses publiques, alors ils devraient *de facto* adapter et faire converger leurs politiques de l'emploi nationales. On retrouve la définition classique de l'effet d'engrenage selon Lindberg, à savoir l'enchaînement automatique d'« *une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions* »¹³⁸⁵. Afin d'atteindre les objectifs économiques que sont l'approfondissement du marché commun et l'« *allocation efficace des ressources* » dans un cadre budgétaire contraint, les Etats n'auraient d'autre choix que de faire converger et d'intégrer davantage leurs politiques publiques de l'emploi : c'est la théorie classique à l'origine du néofonctionnalisme¹³⁸⁶. Toutefois, les auteurs néofonctionnalistes admettent que l'engrenage n'est ni automatique ni nécessaire¹³⁸⁷, ce que les Traités récents confirment en ce qui concerne les politiques de l'emploi : si les Etats membres sont tenus par des règles économiques strictes, ils restent compétents en matière d'emploi jusqu'à ce jour ; ils ne peuvent être sanctionnés juridiquement que pour non-respect des critères économiques, pas pour non-respect des recommandations communautaires concernant les politiques de l'emploi. L'article 128 du Traité d'Amsterdam confère bien à la Communauté un pouvoir d'examen sur la situation de l'emploi dans les pays membres, un rapport annuel étant rédigé conjointement par la Commission et le Conseil. « *Statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi* », le Conseil élabore chaque année des « *lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi.* » Mais le « rapport conjoint » et les « lignes directrices » ne sont pas coercitifs dans la mesure où l'Etat membre ne doit s'acquitter chaque année que d'un « *rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi* ». Si les politiques de l'emploi des Etats membres ne respectent pas les lignes directrices, le Conseil peut certes – après avis du Comité de l'emploi et recommandation de la Commission –

¹³⁸⁵ Lindberg, L. *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford : Stanford University Press, 1963, p.19.

¹³⁸⁶ Haas, E. *The Uniting of Europe*. Stanford : Stanford University Press, 1968.

¹³⁸⁷ *ibid*, p.22-23.

« adresser des recommandations aux États membres »¹³⁸⁸, mais ces dernières n'ont pas valeur de sanction juridique : les États membres pourront se contenter de justifier leurs (non) réformes dans le rapport qu'ils rédigeront l'année suivante.

L'article 129 est particulièrement clair en ce qui concerne les compétences relatives des États et de la Communauté. Le Conseil peut :

adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes¹³⁸⁹.

Mais au-delà de ces instruments d'encouragement et de « soft law » (promotion des bonnes pratiques et de l'échange d'informations, conseil, production de statistiques comparatives), ces mesures « ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres »¹³⁹⁰. Même si un nouvel organe est créé – le Comité de l'emploi – afin de promouvoir la coordination des politiques des États membres, celui-ci n'a qu'un caractère consultatif¹³⁹¹. Le Comité de l'emploi est en outre fortement intergouvernemental, puisque ses membres sont désignés en très large partie par les États-membres : chaque État nomme deux membres du comité, et la Commission européenne nomme deux membres également – ce qui fait une composition majoritairement déterminée par les États. En conclusion, on peut dire que le Traité d'Amsterdam et son nouveau titre « Emploi » ont certes créé des instruments susceptibles de favoriser la coopération interétatique, mais qu'ils n'ont pas assorti de contraintes juridiques l'encouragement à la coopération et à la convergence. Ainsi les articles 126 et 127 insistent-ils sur la souveraineté durable des États dans le secteur de l'emploi, le rôle de la Communauté n'étant que d'« encourage[r] la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action »¹³⁹². Avec le Traité d'Amsterdam, la compétence « emploi » reste bien du côté des États membres: « La Communauté [...] respecte pleinement les compétences des États membres en la matière » d'après l'article 127-1.

Le titre consacré aux dispositions sociales (Titre XI, chapitre 1) complète les

¹³⁸⁸ Article 128-4.

¹³⁸⁹ Article 129.

¹³⁹⁰ *idem*.

¹³⁹¹ Article 130.

¹³⁹² Article 127-1.

dispositions sur les politiques de l'emploi dans le Traité d'Amsterdam. L'article 136 rappelle ainsi les grands objectifs de politique sociale sont « la promotion de l'emploi » et le « niveau d'emploi élevé » ; il en énumère d'autres : « *l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines [...] et la lutte contre les exclusions* ». Toutefois, le paragraphe suivant insiste sur la « *diversité des pratiques nationales* » et rappelle que ces grands objectifs doivent être compatibles avec « *la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté* ». Si le rapprochement des dispositions réglementaires, législatives ou administratives peut aider à la convergence des systèmes de protection sociale en Europe, le marché commun est reconnu comme un outil tout aussi efficace, « *qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux* » (Art. 136).

Dans un ensemble de domaines liés à la protection sociale des travailleurs¹³⁹³, la Communauté « *soutient et complète l'action des États membres* » (Art.137). Pour ce faire le Conseil peut arrêter, par voie de directives, des « *prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres* ». La Communauté peut adopter des prescriptions minimales, mais dans un cadre qui évite « *d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises* » (Art. 137-2). Dans le secteur social, le cadre des directives est donc strictement délimité : les directives ne peuvent établir que des clauses minimales, fixées à partir des règles les moins strictes en Europe ; elles doivent rester compatibles avec les grandes orientations économiques et « *la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté* »¹³⁹⁴ ; elles ne doivent pas pénaliser les entreprises – notamment celles de petite et moyenne taille.

Dans le secteur des politiques sociales comme pour les politiques de l'emploi, la Communauté encourage la coopération et la coordination des Etats membres (Art. 140). Ce sont une nouvelle fois les instruments de « *soft law* » qui sont privilégiés :

Le Conseil, [statuant à la majorité qualifiée], peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les

¹³⁹³ Voir l'article 137 : « *L'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs; les conditions de travail; l'information et la consultation des travailleurs; l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150; l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail* ».

¹³⁹⁴ Article 136.

expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale¹³⁹⁵.

L'adoption en Conseil des directives et des initiatives portant sur les politiques sociales passe à la majorité qualifiée ; toutefois, certains domaines sont exclus de la procédure à la majorité qualifiée et requièrent, pour que le Conseil puisse statuer, l'unanimité. Il s'agit de :

- la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;
- la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
- la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 6;
- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté;
- les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives au Fonds social¹³⁹⁶.

La sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs restant à l'unanimité, il est peu probable que des directives défavorables à un Etat membre puisse être adoptées – chaque Etat disposant d'un droit de veto pour s'opposer à toute mesure qui léserait ses intérêts. Outre ces limitations par le vote à l'unanimité, le Traité d'Amsterdam prévoit que certaines thématiques ne pourront faire l'objet d'aucune directive : ce sont les « rémunérations », le « droit d'association », le « droit de grève » et le « droit de lock-out »¹³⁹⁷. Ainsi, non seulement le champ des directives est restreint, les directives ne peuvent garantir que des protections minimales, mais en outre chaque Etat dispose d'un droit de veto sur les directives touchant aux thématiques de sécurité sociale et de protection sociale : avec le Traité d'Amsterdam, les Etats gardent le contrôle sur le processus décisionnel communautaire en matière de protection sociale.

1.1.2.2. Le Traité de Nice

Le traité de Nice modifie peu la donne au sujet des politiques de l'emploi. Il insiste sur la primauté des Etats dans le secteur des politiques de l'emploi, assurant que si le Conseil peut « *décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés* », cela ne

¹³⁹⁵ Art. 137-2.

¹³⁹⁶ Art. 137-3.

¹³⁹⁷ Le « lock-out » désigne la possibilité, pour un employeur, de fermer temporairement une usine et de ne pas rémunérer l'ensemble des salariés au cas où certains se seraient mis en grève.

constitue pas une base pour l'introduction, par la Communauté, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ou comportant des dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés¹³⁹⁸.

Le traité de Nice rappelle que les dispositions relatives aux droits des travailleurs restent de la compétence des Etats. La principale nouveauté apportée par le traité tient à la modification de l'article 137 sur la protection sociale. Dorénavant la Communauté peut intervenir dans un nouveau domaine : « *la modernisation des systèmes de protection sociale* »¹³⁹⁹. Toutefois, dans ce domaine comme dans ceux mentionnés plus haut¹⁴⁰⁰, la Communauté ne se substitue pas aux Etats : elle ne fait que « *soutenir et compléter l'action des États membres* »¹⁴⁰¹. En outre, concernant « la modernisation des systèmes de protection sociale », aucune directive ne pourra être adoptée : dans ce secteur, le Conseil se contente de mettre en œuvre :

des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres¹⁴⁰².

Les variations par rapport au Traité d'Amsterdam concernent la tournure grammaticale et la syntaxe des expressions¹⁴⁰³, mais pas le contenu : c'est encore une fois le *soft law* qui est privilégié, aucune « *harmonisation des dispositions législatives et réglementaires* » n'étant prévue au sujet de la modernisation de la protection sociale.

Si l'action de la communauté en matière de protection sociale n'est toujours pas coercitive, des domaines passent de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée (voir tableau ci-dessous).

<i>Majorité qualifiée</i>	<i>Unanimité</i>
l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité	la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs

¹³⁹⁸ Traité de Nice. Journal officiel n° C 80 du 10 mars 2001. Article 157

¹³⁹⁹ Article 137 modifié.

¹⁴⁰⁰ « *L'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs; les conditions de travail; l'information et la consultation des travailleurs; l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150; l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail* ».

¹⁴⁰¹ *idem*.

¹⁴⁰² Article 137-2.a).

¹⁴⁰³ En 1997, le Traité mentionnait des « *actions d'encouragement* » ; il parle maintenant de « *mesures destinées à encourager* ».

des travailleurs	
les conditions de travail	la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail
l'information et la consultation des travailleurs	la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion
l'intégration des personnes exclues du marché du travail	les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté
l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail	
la lutte contre l'exclusion sociale	
la modernisation des systèmes de protection sociale	

Une nouveauté importante du traité de Nice tient dans la possibilité formelle de faire passer trois domaines (« *la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail* », « *la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs* » ainsi que « *les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers* ») à la majorité qualifiée. Toutefois il faudrait pour cela que, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil décide à l'unanimité de faire passer ces domaines à la majorité qualifiée – ce qui laisse encore un droit de veto à chaque Etat. Enfin, est soulignée une nouvelle fois la responsabilité des Etats membres : « *Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier* »¹⁴⁰⁴. Non seulement la protection sociale reste une compétence des Etats membres mais, dans les quelques domaines où la Communauté pourrait intervenir juridiquement, les directives ne doivent pas avoir d'effet financier « sensible » sur les finances publiques nationales. Depuis le Traité de Nice, les Etats membres peuvent rejeter tout projet de directive sociale s'ils estiment qu'elle va impacter négativement leurs finances publiques – ce qui confère aux Etats membres une base juridique supplémentaire s'ils veulent s'opposer à l'intervention de la Communauté dans un domaine de protection sociale.

¹⁴⁰⁴ Article 137-4.

1.1.2.3. Le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne modifie peu les orientations des précédents traités en ce qui concerne les politiques de l'emploi. Le titre spécifique dédié à l'emploi étant inchangé¹⁴⁰⁵, les modifications impactant ce secteur sont à trouver dans les articles généraux ou des déclarations annexes. Ainsi l'article 2 sur les objectifs de l'UE mentionne toujours l'emploi ; cependant, la terminologie utilisée ainsi que l'ordre des priorités évoluent : l'emploi n'est mentionné qu'à l'alinéa 3 de l'article 2 – alors qu'il était mentionné dès la première phrase dans l'ancien traité¹⁴⁰⁶. Le passage sur le contrôle des frontières, l'immigration, la criminalité et l'Union comme « espace de liberté » est transféré de l'alinéa 4 à l'alinéa 2 ; il précède ainsi le développement sur le travail. L'objectif « tend au plein-emploi » est introduit, remplaçant celui d'un « niveau d'emploi élevé ». La notion de « plein-emploi » semble certes plus précise que celle de « niveau d'emploi élevé », mais l'utilisation du verbe « tendre » en minore la portée. Les principes et les objectifs ne sont pas quantifiés.

Des nouveautés qui peuvent impacter les politiques de l'emploi apparaissent dans les déclarations annexes : la déclaration *ad article 104* du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne rappelle en ces termes les objectifs de la stratégie de Lisbonne :

En ce qui concerne l'article 104, la Conférence confirme que le renforcement du potentiel de croissance et la garantie de situations budgétaires saines forment les deux piliers sur lesquels repose la politique économique et budgétaire de l'Union et des États membres. Le Pacte de stabilité et de croissance est un instrument important pour la réalisation de ces objectifs.

La légitimité du Pacte de stabilité et de croissance est réaffirmée avec insistance¹⁴⁰⁷, l'accent étant mis sur la nécessité de finances publiques « saines ». La « discipline budgétaire » est valorisée, définie comme volonté de dégager des excédents budgétaires en période de croissance économique¹⁴⁰⁸. En ce qui concerne précisément l'emploi, « la Conférence réaffirme également son attachement aux objectifs de la stratégie de Lisbonne ». Cette stratégie pour l'emploi est définie comme un plan d'action en trois volets complémentaires : « *création d'emplois, réformes structurelles et cohésion sociale* ». La

¹⁴⁰⁵ Titre VIII du traité de Lisbonne et de l'ancien traité instituant la Communauté européenne ; titre IX du nouveau traité sur le fonctionnement de l'UE.

¹⁴⁰⁶ « *L'Union se donne pour objectifs: - de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé [...]* »

¹⁴⁰⁷ Elle est rappelée une nouvelle fois dans l'alinéa suivant : « *La Conférence réaffirme son attachement aux dispositions relatives au Pacte de stabilité et de croissance, qui constituent le cadre dans lequel doit s'effectuer la coordination des politiques budgétaires des États membres* ».

¹⁴⁰⁸ Déclaration ad article 104.

notion de « réforme structurelle » fait écho à celle de « *chômage structurel* » déjà présentée plus haut – faisant référence à la théorie néoclassique du marché de l’emploi et appelle à une mutation des structures du marché du travail pour lutter contre le chômage. Toutefois, le mot « chômage » n’apparaît pas textuellement dans le traité, hormis dans une déclaration annexe spécifique à l’Italie. En conclusion, le Traité de Lisbonne ne change pas le contenu de la Stratégie européenne pour l’emploi.

Concernant le partage des compétences juridiques dans le secteur de l’emploi, le Traité de Lisbonne n’apporte pas de changement : l’Union « *encourage la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des États membres en la matière* »¹⁴⁰⁹. Concernant la protection sociale, le rôle du Parlement est accru dans le processus législatif : le Parlement statue aux côtés du Conseil au cours d’une procédure législative dite « ordinaire » dans les domaines touchant aux conditions et à l’environnement de travail, à l’information et la consultation des travailleurs, à l’égalité hommes-femmes dans l’emploi, à la modernisation de la protection sociale et à l’intégration des personnes exclues du marché du travail. Pour ces deux derniers domaines toutefois, des restrictions importantes sont apportées : concernant les personnes exclues du marché du travail, la « *responsabilité des États membres pour le contenu et l’organisation de la formation professionnelle* » est rappelée ; pour ce qui est de la « *modernisation de la protection sociale* », les mesures adoptées ne pourront se faire que « *sans préjudice du point c* » : la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs restent du domaine de compétence des Etats. Enfin, pour les domaines touchant à la « *lutte contre l’exclusion sociale* » et à la « *modernisation des systèmes de protection sociale* », le traité précise qu’aucune directive ne peut être adoptée : dans ces domaines, l’action de la Communauté se limite à des « *mesures destinées à encourager la coopération* ». Enfin, dans le domaine de la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs¹⁴¹⁰, non seulement la compétence reste aux Etats membres, mais en outre toute mesure adoptée – même les seules « *initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d’informations et de meilleures pratiques* » – doit l’être selon une procédure législative dite « spéciale » : le Parlement n’est que « consulté » et le Conseil se prononce à l’unanimité. Pour conclure on peut affirmer qu’avec le Traité de Lisbonne, les politiques de l’emploi, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs restent bien de la compétence des Etats ; toute initiative

¹⁴⁰⁹ Article 147 du Traité de Lisbonne » (ex-article 127 du TCE).

¹⁴¹⁰ Mais aussi dans la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs ainsi que les conditions d’emploi des ressortissants des pays tiers.

communautaire dans ces secteurs ne pourrait être adoptée qu'avec l'aval de chacun des Etats membres¹⁴¹¹.

Conclusion intermédiaire

Les Etats membres restent compétents en matière d'emploi et de protection sociale, les recommandations communautaires n'étant pas coercitives et les Etats contrôlant indirectement le processus décisionnel communautaire par l'intermédiaire du Conseil. A priori, tout indique donc que l'Europe n'est pas en mesure de contraindre par des « pressions » juridiques¹⁴¹² les Etats-membres à modifier l'orientation de leurs politiques publiques dans le secteur social et de l'emploi¹⁴¹³. Comment expliquer alors que les Etats membres aient bien réformé leurs politiques sociales et qu'ils aient appliqué des recommandations communautaires ? C'est tout le paradoxe qui nous occupera dans le développement à venir : alors que les Etats membres restent compétents en matière d'emploi et de protection sociale, ils ont appliqué la Stratégie d'« activation » définie dans les Traités, précisée dans les Communications de la Commission et rappelée dans les lignes directrices¹⁴¹⁴. Comment est-ce possible ? Y ont-ils été contraints ou incités par d'autres biais ? Ce sont les questions que nous allons aborder dans la suite de ce chapitre VIIe – en commençant d'abord par une mise au point théorique sur le concept d'« européanisation », ses mécanismes et ses effets.

¹⁴¹¹ Nous arrêtons notre étude des traités européens au dernier en vigueur au moment où nous écrivons cette thèse : le Traité de Lisbonne. Sur les conséquences juridiques du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance Economique (TSCG) en discussion en Europe à l'automne 2012, voir : Louis, J.-V. « Un traité vite fait, bien fait ? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ». *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 48, n° 1, 2012, p. 5-22. Pour une discussion sur les effets socio-économiques de ce traité s'il est adopté, voir : Degryse C., Pochet P. « Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne ». in Natali D., Vanhercke B. (dir.). *Bilan social de l'Union européenne 2011*. Bruxelles : ETUI et OSE, 2011, p. 87-115 ; Coriat B., Coutrot T., Lang D., Sterdyniak H. (dir.). *L'Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*. Paris : Les liens qui libèrent, 2012 ; Boone L., Pisani-Ferry J. « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes ». *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n°11, p.88-103.

¹⁴¹² Caporaso J., Cowles M., Risse T. (dir.). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*. op. cit.

¹⁴¹³ La règle de l'unanimité au Conseil limite la possibilité d'arriver à un accord sur les sujets conflictuels, mais elle n'a pas empêché que certaines directives puissent être adoptées de manière consensuelle par tous les Etats membres dans le domaine de la lutte contre les discriminations raciales et dans la lutte contre les discriminations de genre notamment : Geddes A., Guiraudon V. « Britain, France and EU Anti-Discrimination Policy Paradigm ». *West European Politics*, vol. 27, n°2, p.343-353 ; Pochet, P. « Why Hard Law Remains Important ». in Dehousse, R. (dir.). *The 'community method' : obstinate or obsolete ?* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 166-185.

¹⁴¹⁴ Nous renvoyons au chapitre VIe pour l'étude des Communications de la Commission et des lignes directrices.

1.2. Vers une étude de l'eupéanisation par ses effets

Pourquoi des institutions et des acteurs domestiques qui avaient toutes les raisons de préférer persévérer dans leur chemin spécifique de politique publique – plutôt que d'adopter des changements coûteux en termes d'organisation, de modifications institutionnelles, de types et de niveaux de dépenses sociales – ont-ils effectivement « activé » leurs systèmes de protection sociale ? On a vu que les changements n'apportaient pas de gain financier évident à court terme : les politiques « actives » mises en œuvre dans les trois terrains coûtent plus cher que les dispositifs implémentés avant réformes¹⁴¹⁵. On a vu que la similarité des changements ne pouvait pas être expliquée par l'existence de problèmes communs particuliers dans les trois Etats : au début des années 2000, les volumes d'allocataires n'étaient pas en augmentation dans les trois terrains, les budgets sociaux ne subissaient pas de crise particulière et les problèmes de « trappes » étaient plutôt en déclin dans les années précédant les réformes. Pourquoi les Etats sociaux ont-ils alors adopté des pentes de réformes comparables ? Pourquoi cette solution de politique publique qu'est l'« activation » des politiques sociales et de l'emploi s'est-elle imposée dans les trois terrains étudiés ? Comment les acteurs domestiques ont-ils été convaincus de la pertinence et de l'urgence des réformes actives ? On retrouve ici l'hypothèse communautaire : c'est la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) – dont nous avons vu qu'elle préconisait de manière cohérente un modèle type d'« activation » de la protection sociale¹⁴¹⁶ – qui aurait suscité des changements comparables en Europe. Mais comment la SEE aurait-elle pu avoir un effet sur les structures domestiques alors que les Etats membres restaient compétents en matière d'emploi et qu'ils n'étaient pas contraints juridiquement d'appliquer les recommandations communautaires – l'étude des Traités est formelle sur ce point ?

La faiblesse juridique de la SEE n'a pas empêché son efficacité : si l'Union européenne ne peut pas imposer des changements de politique sociale par le biais du droit communautaire, elle est très active sur d'autres plans et peut influencer et orienter les Etats membres par d'autres moyens. La question que nous allons démêler ici est celle des *moyens*, des *mécanismes* du changement : quels processus ont pu favoriser le transfert de solutions de

¹⁴¹⁵ Cf. partie *supra* consacrée aux « objectifs » des réformes actives.

¹⁴¹⁶ Voir les Communications de la Commission et les Lignes directrices ainsi que l'étude de la Stratégie d'« activation » telle qu'elle est pensée et perçue par les acteurs communautaires (chapitre VIIe).

politiques publiques entre le niveau communautaire et le niveau domestique ? Nous allons voir comment les institutions communautaires – et en particulier la Commission – ont pu favoriser l'eupéanisation des politiques de l'emploi *malgré* ou *par-delà* le manque de compétence juridique.

1.2.1. Comment administrer la preuve des effets communautaires ?

Quelles sont les raisons du changement ? L'hypothèse communautaire est tout aussi séduisante que problématique : les politiques de l'emploi domestiques concordent avec la Stratégie d'activation communautaire, en effet ; mais comment prouver que c'est bien la SEE qui a déterminé les changements domestiques ? Prendre cette question au sérieux, c'est soulever des problèmes à la fois théoriques et méthodologiques : comment administrer la preuve que le fait communautaire est la variable indépendante des réformes domestiques ? Si les sciences sociales disposaient de laboratoires et d'outils d'expérimentation similaires aux sciences dites « dures », il suffirait de changer une variable contextuelle et d'enregistrer les variations *toutes choses égales par ailleurs*¹⁴¹⁷. On pourrait alors aisément répondre à la question suivante : sans processus communautaire, les Etats européens auraient-ils agi différemment ? Ne disposant pas de tels outils d'expérimentation, nous ne pouvons répondre à cette question qu'en étudiant précisément les processus des réformes domestiques, et en essayant de pointer les séquences et les facteurs sur lesquels l'Europe a effectivement joué. Si nous ne pouvons pas savoir ce qui se serait passé *si l'Europe n'avait pas été là*, nous pouvons savoir *ce qui s'est effectivement passé* et *comment* les processus de réforme ont pu être influencés par la construction européenne.

Il y a eu des changements nationaux. On peut constater une corrélation entre ces changements et des demandes communautaires. Comment démontrer un hypothétique lien de cause à effet ? Pour démontrer ce lien, nous allons poser une « hypothèse nulle » – c'est-à-dire l'hypothèse inverse à ce que nous voulons démontrer : posons l'hypothèse selon laquelle les instruments communautaires n'auraient eu aucun effet sur les structures domestiques. « Descendons » ensuite sur les terrains, et voyons si cette hypothèse est validée : si effectivement les acteurs nationaux (que ce soit au niveau des cabinets ministériels, des administrations centrales et décentralisées, des services sociaux locaux) ne mentionnent jamais la variable européenne, ne font pas référence à la Stratégie européenne ni à aucun

¹⁴¹⁷ Becker, H. *Les ficelles du métier*. op. cit.

acteur ou instrument communautaire, alors on pourra conclure que la variable européenne est peu importante – ou en tout cas qu'elle apparaît comme telle dans les terrains étudiés. On aurait alors une tension entre deux constats : les politiques de l'emploi domestiques vont bien dans le sens des recommandations européennes, mais sans qu'un lien de cause à effet soit ressenti ou reconnu comme tel par les responsables des réformes. Si, à l'inverse, les acteurs nationaux font référence à la variable communautaire, s'ils mentionnent des acteurs, des réunions, des sources de contraintes ou d'opportunités qui ont influencé leur manière de concevoir les réformes domestiques, alors l'hypothèse nulle sera invalidée : on ne pourra pas dire que l'Europe a eu un effet négligeable. On pourra donc dire, pour simplifier, que *la construction européenne a bien eu un effet*. Après avoir constaté que l'Europe est intervenue dans les processus domestiques – dans des lieux, à des moments et selon des mécanismes vérifiables –, il ne restera plus qu'à tenter d'évaluer l'effet net de l'Europe : cette variable communautaire qui a influencé les réformes domestiques, a-t-elle eu un effet décisif ? L'étude des processus de réforme va nous permettre de répondre positivement à cette question : oui, des mécanismes communautaires ont été déterminants dans la manière de penser, de concevoir et de mettre en œuvre des réformes sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

1.2.2. Quelle européanisation ?

Cette étude de l'européanisation par la mesure de ses effets implique une manière particulière de définir le concept. Faisant suite à la définition classique de Radaelli¹⁴¹⁸, nous adoptons la proposition de Palier et Surel car elle permet une étude de l'européanisation par ses effets : « *Nous proposons de voir dans l'européanisation : l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* »¹⁴¹⁹. Si nous montrons que des changements ont été « induits par la construction européenne » – changements de règles, d'institutions, de manières de faire et de penser les politiques publiques – alors nous pourrions conclure à « l'européanisation des politiques de l'emploi ». Dans cette étude, nous ne nous intéressons donc pas à la manière dont une pression européenne *aurait pu* avoir des effets, à la manière dont elle aurait « dû » marcher

¹⁴¹⁸ « Processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, paradigms, styles, 'ways of doing' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies » : Radaelli, C. « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research ». *op. cit.*

¹⁴¹⁹ Palier, B., Surel Y. (dir.) *L'Europe en action. op. cit.* Pour une genèse du concept d'« européanisation » et une discussion plus longue des définitions alternatives, nous renvoyons à la présentation du cadre théorique dans le chapitre Ier de la thèse.

mais dont elle a échoué – et donc aux obstacles, aux filtres ou aux résistances qui auraient empêché, retardé ou fait dévier les Etats membres des prescriptions communautaires. Ici, à l'inverse, nous nous intéressons à ce qui a été effectivement partagé, à ce qui a été européenisé malgré la faiblesse des outils juridiques communautaires.

Dans notre secteur, on l'a vu, les probabilités théoriques vont plutôt dans le sens du *non-changement* : les institutions communautaires sont faibles, elles n'ont pas les moyens juridiques de contraindre les Etats à modifier leurs politiques de l'emploi¹⁴²⁰. Dans un secteur où les « pressions » sont peu juridicisées et non coercitives, la question de recherche gagnait à être posée à l'envers par rapport aux approches de type « *goodness of fit* »¹⁴²¹ : alors que les pressions communautaires sont faibles dans le secteur de l'emploi, comment expliquer que les réformes nationales d'« activation » ne divergent pas davantage des recommandations européennes ? Poser la question de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi, c'est donc étudier les *effets* mais en changeant de focale : plutôt que de s'intéresser aux déviations par rapport aux recommandations communautaires (ce qui ne serait pas surprenant étant donnée la faiblesse des instruments mis en œuvre), nous allons nous intéresser plutôt à ce qui a été transféré, à ce qui a été partagé, aux instruments qui ont fonctionné – *presque contre toute attente*.

1.2.3. La force des instruments non juridiques européens

Nous nous intéressons aux instruments non juridiques qui ont eu un effet sur les réformes domestiques *presque contre toute attente*. L'expression « contre toute attente » est utilisée à dessein : au sein même de la Commission, des responsables de haut niveau doutent qu'un quelconque changement domestique puisse être provoqué par l'Union si l'initiative n'est pas assise sur du droit communautaire. Ainsi, un directeur à la DG Emploi et Affaires sociales se déclare-t-il personnellement « *sceptique quant à l'impact de ce que vous appelez les échanges de bonnes pratiques, les instruments soft law, voire même les méthodes de coordination ouvertes* »¹⁴²². Dans le champ académique également, des chercheurs ne cachent pas leur incrédulité quant à l'efficacité des instruments « souples » de gouvernance : pour certains, les instruments « souples » de gouvernance n'auraient aucun effet d'« émulation » ni

¹⁴²⁰ Voir l'étude des compétences juridiques *supra*.

¹⁴²¹ Suggestion reprise à : Delpeuch, T. « L'Eupéanisation au prisme des théories sur les transferts juridiques », Communication au XIe Congrès de l'AFSP, Strasbourg, 2 septembre 2011.

¹⁴²² Entretien n°47.

d'« harmonisation »¹⁴²³ ; quant aux recommandations européennes, elle seraient tellement floues et générales qu'elles autoriseraient des traductions et des interprétations variables – permettant à chaque Etat de persévérer dans son chemin national de politique publique¹⁴²⁴. Sur ce second point, nous avons vu que les recommandations et les lignes directrices avaient un contenu théorique aisé à décoder et qu'elles prescrivaient des changements explicites : développer les incitations à travailler, accroître la différence de revenus entre travailleurs et bénéficiaires de l'aide sociale, augmenter les taux d'activité¹⁴²⁵. En outre, ce ne sont pas seulement les chercheurs et les spécialistes du lexique communautaire qui décèlent une critique des politiques « passives » derrière les propositions d'« activation de la protection sociale » : les acteurs des différentes institutions communautaires¹⁴²⁶ et les responsables domestiques¹⁴²⁷ comprennent parfaitement que les politiques « actives » s'opposent aux politiques « passives » et que ce sont les anciens dispositifs de revenu inconditionnel – allocations chômage et prestations d'assistance – qui doivent être visés par les réformes.

Concernant l'efficacité comparée des instruments de gouvernance, nous reprenons ici la distinction classique entre « hard law » et « soft law »¹⁴²⁸. Le concept de « hard law » renvoie au domaine du droit, appliqué et contrôlé par des instruments juridiques et policiers de vérification et de sanction¹⁴²⁹. Le « soft law » est décrit ainsi par Snyder : « *rules of conduct which in principle have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects* »¹⁴³⁰. La question que nous posons ici est une question classique concernant la gouvernance européenne : les instruments non juridiques ou « souples » sont-ils des

¹⁴²³ Lodge, M. « Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 2, 2007, p. 343-365 ; Casey B.H., Gold M. « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? » *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005, p. 23-43.

¹⁴²⁴ Barbier, J.-C. « Workfare, 'flexicurité'. Réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales ». Conférence Paper au Congrès 2009 de l'AFSP, Grenoble.

¹⁴²⁵ Voir le développement consacré à l'étude longitudinale des lignes directrices (chapitre VIe).

¹⁴²⁶ Voir l'analyse des entretiens et sources qualitatives recueillies auprès des acteurs communautaires (chapitre VIIe).

¹⁴²⁷ Voir le chapitre IIIe, dédié aux « algorithmes » des réformes sociales en France, en Catalogne et aux Pays-Bas.

¹⁴²⁸ Trubek D.M., Trubek L. « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Open Method of Coordination ». *European Law Journal*, vol. 11, 2005 ; Abbott K. W. Keohane R. O., Moravcsik A., Slaughter A. M., Snidal D. « The Concept of Legalization ». *International Organization*, vol.54, n°3, 2000, p. 401-419 ; Trubek D.M., Cottrell P., Nance M. « 'Soft Law,' 'Hard Law,' and European Integration: Toward a Theory of Hybridity ». *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper*, n°1002, November 2005.

¹⁴²⁹ Abbot K.W., Snidal D. « Hard and Soft Law in International Governance ». *International Organization*, vol.54, n°3, 2000, p. 421-456 ;

¹⁴³⁰ Snyder, F. « Soft law and Institutional Practice in the European Community ». in Martin, S. (dir.). *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel*. Norwell : Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 197-225.

moyens efficaces pour réformer les systèmes de politiques publiques¹⁴³¹ ? S'il est admis que des échanges idéels se sont bien réalisés dans certains secteurs européens – notamment le secteur de la santé¹⁴³² – et que la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) favorise la circulation des élites et des idées en Europe¹⁴³³, il est souvent difficile de déterminer quels sont les effets précis de ces échanges sur les politiques et les réformes nationales¹⁴³⁴. En insérant notre recherche dans les réflexions sur les « *non-legislative modes of policy-making*

¹⁴³¹ Dehousse, R. (dir.). *The 'community method': obstinate or obsolete ?* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011. Dans le domaine social en particulier, de nombreuses études se sont interrogées sur les manières d'administrer la preuve que des instruments souples de gouvernance avaient bien eu des effets sur les réformes nationales. Sur cette question qui mobilise une littérature empirique et théorique dense, nous renvoyons en particulier à : De la Porte C. Pochet P. (dir.). *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles: PIE Peter-Lang, 2002 ; Kvist J., Saari J. *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol : Policy Press, 2007; Zeitlin, J. « The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects ». *op. cit.* ; Büchs, M. *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Co-ordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007; Heidenreich, M. « The Open Method of Coordination. A Pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes ? ». in Heidenreich M., Zeitlin J., (dir.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London : Routledge, 2009, p.25-51 ; De la Porte C., Pochet P. « The European Employment Strategy: Existing research and remaining questions ». *Journal of European Social Policy*, vol.14, n°1, 2004, p. 71-79 ; Armstrong, K. « The 'Europeanisation' of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination ». *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 8, p.79-100 ; Hamel M.-P., Vanhercke B. « The Open Method of Coordination and Domestic Social Policy Making in Belgium and France ». in Heidenreich M. Zeitlin J. (dir.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. Londres : Routledge, p.84-111; Kröger, S. « When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? ». *European Integration online Papers*, vol. 10, n°3, 2006 ; De la Porte C. Pochet P. « Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? ». *Journal of European Social Policy*, vol. 22, 2012, p.336-349 ; De la Porte C., Vanhercke B. « Still Building Social Europe through the Open Method of Coordination? Conceptualization, operationalisation and analysis of the OMC in social policy ». Communication au Colloque du SGIR, Stockholm, Septembre 2010.

¹⁴³² Greer, S. « The weakness of strong policies and the strength of weak policies: Law, experimentalist governance, and supporting coalitions in European Union health care policy ». *Regulation & Governance*, n°5, juin 2011, p.187–203 ; Mossialos, E. (dir). *Health Systems Governance in Europe: the Role of European Union Law and Policy*. New York : Cambridge University Press, 2010 ; Bergeron, H. « La force d'une institution faible. Le cas d'une agence européenne d'information ». *Politique européenne*, n°32, 2010, p.39-76.

¹⁴³³ Zeitlin, J. « The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects ». in Heidenreich M., Zeitlin J., (dir.). *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London : Routledge, 2009 ; Mosher J., Trubek D. « *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy* ». *Journal of Common Market Studies*. vol. 41, n° 1, 2003, p. 63-88 ; Goetschy, J. « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne ». in Magnette, P (dir.). *La grande Europe*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 141-167.

¹⁴³⁴ Dans l'ouvrage collectif dirigé par Dehousse (Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. *op. cit.*), le chapitre de Brown consacré à l'emploi se clot sur cette même question : sachant que les instruments de la MOC sont faibles, comment déterminer précisément leur rôle dans les processus de réformes ? (Brown, M. « La Stratégie européenne pour l'Emploi ; nouveau modèle ou faux semblant ? ». in Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. *op. cit.*). C'est en étudiant empiriquement les mécanismes souples de gouvernance, leur fonctionnement quotidien et l'organisation pratique des rencontres communautaires que l'on peut mesurer les effets de la gouvernance souple sur les responsables du secteur social : Kröger, S. « The effectiveness of soft governance in the field of European anti-poverty policy: Operationalisation and empirical evidence ». *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, n°2, 2009, p.197-211.

and modes of governance »¹⁴³⁵, nous nous demanderons si l'on peut trouver des preuves que certains instruments « souples » ont effectivement eu un effet démontrable sur les réformes sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Bien qu'ils ne puissent pas obliger juridiquement les Etats à changer, des instruments communautaires « souples » ont pu jouer un rôle d'orientation, d'incitation et de « catalyseur » des réformes sociales¹⁴³⁶ : c'est ce que nous allons montrer dans le prochain développement.

Conclusion intermédiaire

La Stratégie européenne pour l'emploi a-t-elle déterminé les réformes actives domestiques ? Si certains instruments « souples » ont été efficaces, quels sont ces instruments, quelle fonction ont-ils joué et quels effets ont-ils eu ? Nous allons voir que des instruments non juridiques ont bien eu un effet sur la manière dont les politiques de l'emploi ont été réformées en Europe : le droit n'est pas le seul moyen de faire changer les Etats membres. En analysant plusieurs mécanismes de gouvernance dont disposent les institutions européennes pour influencer les politiques domestiques – les programmes d'échanges communautaires et le Fonds Social Européen (FSE) en particulier – nous allons présenter les preuves factuelles selon lesquelles des instruments communautaires ont bien influencé les réformes domestiques.

¹⁴³⁵ Héritier, A. « New modes of governance in Europe: policy-making without legislating? ». *IHS Political Science Series*, n°82, 2002.

¹⁴³⁶ Dehousse R. « La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique ». in Lascoumes P. Le Galès P., (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004 ; Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. op. cit.

2. Analyser les instruments de l'eupréanisation

En généralisant des pratiques de coopérations informelles déjà expérimentées avant 1997¹⁴³⁷, la Stratégie Européenne pour l'Emploi a fait de l'échange des « bonnes pratiques » et de la rencontre entre acteurs européens sa méthode de travail privilégiée¹⁴³⁸. Comment ces échanges ont-ils pu favoriser la convergence des politiques publiques en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? C'est en faisant une analyse sociologique du « Mutual Learning Programme » comme d'un « *champ social ayant sa propre structure, ses représentations sociales dominantes et ses logiques de pratique* »¹⁴³⁹ que nous allons pouvoir comprendre comment les acteurs nationaux se rencontrent, comment ils apprennent un vocabulaire nouveau, partagent des concepts et des idées, et participent finalement à la diffusion de ces idées de retour dans leurs ministères. Après avoir constaté la faiblesse des instruments juridiques communautaires dans la première partie de ce chapitre VIIe, nous allons donc concentrer notre analyse dans la seconde partie de ce chapitre sur les instruments « souples » de la gouvernance européenne et sur leurs effets sur les acteurs domestiques. En prenant pour cas d'étude les réunions du Mutual Learning Programme (MLP), nous constaterons que ces réunions « souples » et « entre pairs » sont en fait traversées par des logiques de pouvoir et de verticalité (2.1), la Commission européenne disposant de moyens pour fixer l'agenda des discussions, flécher les thématiques et cadrer les échanges au sein du MLP (2.2.). Après nous être interrogés sur les effets cognitifs de ces échanges asymétriques sur les participants nationaux (2.3) nous en analyserons finalement les conséquences sur les structures domestiques : eupréanisation des ministères sociaux tout d'abord (2.4), rééquilibrage des

¹⁴³⁷ Brown, M. « La Stratégie européenne pour l'Emploi ; nouveau modèle ou faux semblant ? ». *op. cit.*.

¹⁴³⁸ Pochet, P. « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective ». *op. cit.*

¹⁴³⁹ Mérand, F. « Eu Policies ». in Favell A., Guiraudon V. (dir.). *Sociology of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 192. Sur les applications des grilles d'analyses bourdieusiennes dans l'étude des négociations internationales et européennes, voir : Dezalay Y., Garth B. *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago : University of Chicago Press, 1998 ; Cohen A., Dezalay Y., Marchetti D. (dir.). « Constructions européennes ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro spécial n° 166-167, 2007, p.1-144. Dans ce chapitre de la thèse consacré à l'étude des politiques européennes nous mobilisons les mêmes outils d'analyse sociologiques et cognitifs que ceux que nous avons déjà mobilisés pour étudier les réformes nationales (voir la présentation de l'épistémologie générale de la thèse dans le chapitre Ier). Sans invoquer pour autant l'ensemble du dispositif théorique de Bourdieu nous nous inspirons d'une approche sociologique particulièrement attentive au cadrage cognitif et social du comportement des agents sociaux au sein des institutions publiques – au sein des institutions nationales dans les chapitres précédents, au sein des institutions européennes dans ce chapitre et dans le chapitre suivant de la thèse.

contraintes et des ressources domestiques ensuite (2.5).

2.1. Une étude du « Mutual Learning Programme » : où les acteurs européens se rencontrent

Le Traité d'Amsterdam stipule que le Conseil peut :

adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes¹⁴⁴⁰.

Dans le cadre du secteur « emploi », cette méthode de coordination ouverte s'inscrit dans un Programme pour l'apprentissage mutuel (Mutual Learning Programme, MLP) qui regroupe trois types d'actions : des séminaires thématiques sur les « *priorités des politiques de l'emploi* », des réunions « *d'évaluation entre pairs* » entre gouvernements nationaux et experts dits « *indépendants* »¹⁴⁴¹ et la production et la diffusion d'information auprès du public dans les États membres¹⁴⁴². Dans ce chapitre de la thèse, nous allons nous concentrer sur l'analyse des séminaires thématiques du MLP parce qu'ils constituent un bon cas d'étude des processus d'eupéanisation dans le secteur de l'emploi : des acteurs communautaires et domestiques s'y rencontrent, ils échangent des théories et des concepts économiques situés, adoptent des constats de plus en plus convergents sur les problèmes et les solutions de politiques publiques dans le secteur de l'emploi et des affaires sociales.

2.1.1. Présentation des séminaires européens

Les réunions thématiques du MLP sont organisées de la manière suivante. Un représentant de la Commission – le directeur « Emploi » ou le Chef de l'Unité « SEE » à la DG Emploi – fait l'introduction de la séance de réunion. Des « experts » présentent ensuite

¹⁴⁴⁰ Traité d'Amsterdam, article 129.

¹⁴⁴¹ Page Internet consacrée au programme pour l'apprentissage mutuel dans le domaine de l'emploi sur le site officiel de l'Union : <europa.eu>

¹⁴⁴² Site Internet du MLP : <mutual-learning-employment.net>

leur recherche thématique¹⁴⁴³, puis quelques représentants de ministères nationaux (trois ou quatre pays) exposent des exemples de politiques publiques domestiques. Parfois des représentants des partenaires sociaux interviennent. A la fin de la journée les participants peuvent discuter et poser des questions, et enfin un représentant de la Commission conclut la réunion. Deux questions nous intéressent dans le cadre d'une étude de l'eupéanisation. La première question est la plus connue : c'est celle de l'eupéanisation comme processus de socialisation des élites¹⁴⁴⁴. Des acteurs différents sont réunis dans une même enceinte : ils se retrouvent toujours à Bruxelles, généralement dans la salle de conférence d'un hôtel luxueux de la capitale belge. Ainsi, nous savons que le séminaire thématique du 7 novembre 2011 s'est tenu au palace « Crowne Plaza Bruxelles », à 10 minutes des bureaux de la Commission Européenne à Bruxelles¹⁴⁴⁵. Au cours de ces réunions biannuelles se rencontrent des responsables administratifs de plusieurs pays, des « experts », des membres de la Commission : des acteurs divers se socialisent dans le contexte communautaire. Mais surtout – et c'est la deuxième question, sur laquelle nous allons insister ici – cette rencontre d'acteurs européens se fait autour de *contenus* : nous allons voir que les intervenants discutent de thématiques précises et d'une certaine manière ; que les membres de ministères nationaux sont plus « récepteurs » que « producteurs » lors de ces réunions, et que c'est la Commission qui fixe l'agenda.

2.1.2. D'où parlent les « experts » ? Les dépendances institutionnelles

Tout d'abord, il faut déconstruire la notion d'« experts indépendants »¹⁴⁴⁶ : les chercheurs invités ont des affiliations institutionnelles et théoriques tout à fait situées. Les

¹⁴⁴³ Nous analysons ensuite le statut de ces « experts ».

¹⁴⁴⁴ Michel H., Robert C (dir.). *La fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne*. Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

¹⁴⁴⁵ Informations données par l'organisateur de la réunion pour la Commission (échange de courriers électroniques).

¹⁴⁴⁶ La formule « experts indépendants » est celle qu'utilise la Commission lorsqu'elle publie les noms des intervenants dans les programmes des réunions ; on trouvera cette formulation reprise et répétée sur la page Internet consacrée au programme pour l'apprentissage mutuel dans le domaine de l'emploi sur le site officiel de l'Union : < europa.eu >. Sur les travaux de recherche analysant l'usage politique des « experts » dans le decision-making communautaire, nous renvoyons à : Saurugger, S. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 375-401 ; Radaelli, C. « The Public Policy of the EU : Wither Politics of Expertise ? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°5, 1999, p.757-774 ; Robert, C. « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance ». *Politique européenne*, vol.3, n°11, 2003, p.57-78 ; Gornitzka A., Sverdrup U. « Access of Experts: Information and EU Decision Making ». *West European Politics*, vol. 34, n°1, 2011. L'utilité d'une étude empirique sur le rôle des « experts » dans le contexte communautaire a été soulignée au cours de l'enquête par les entretiens n°55, 56, 57, 60, 61 et 68 en particulier.

représentants de l'OCDE sont ceux qui sont le plus souvent invités dans les séminaires thématiques – et en particulier M. Paul Swaim. « Principal Economist » à la Direction de l'Emploi et des Affaires Sociales de l'OECD, M. Swaim participe à la rédaction des « Employment Outlook » de l'OCDE depuis qu'il a intégré l'organisme en 1995 – d'après ce que nous indique la page bibliographique dont il dispose sur le site Internet de la Commission européenne¹⁴⁴⁷. On retrouve son nom dans plusieurs versions annuelles des Employment Outlook : sa signature apparaît à la fin de plusieurs chapitres dans les versions 2003¹⁴⁴⁸, 2005¹⁴⁴⁹, 2006, 2008, 2010 et 2011¹⁴⁵⁰. Qu'écrit-il dans ces documents ? En 2003, M. Swaim a rédigé deux chapitres de l'« Employment Outlook ». Dans le premier chapitre il dressait un constat sur les performances des pays en matière de taux de chômage en reprenant la théorie du NAIRU de Milton Friedman¹⁴⁵¹. Le deuxième chapitre, quant à lui, s'intitulait de manière explicite « *The Labour Mobilisation Challenge : Combating Inactivity Traps and Barriers to Moving Up Job Ladders* ». Voici ce que M. Swaim écrivait en conclusion de ce chapitre consacré aux « trappes » :

As exemplified by the policy analysis in this publication, an effective mobilisation strategy needs to confront the specific barriers to fuller participation in employment that affect the different groups. These include the unintended consequences of others policies (e. g. labour supply disincentives created by public pensions or income replacement benefits)¹⁴⁵².

Dénonçant les effets pervers de la protection sociale dans des publications de l'OCDE, M. Swaim a été invité à plusieurs reprises par la Commission pour intervenir dans les séminaires du Mutual Learning Programme : il a notamment fait une présentation dans le séminaire du 27 septembre 2006 consacré à la « flexicurité » et une présentation dans le séminaire du 7 novembre 2011 consacré aux « indemnités chômage en temps de crise ». Au cours de ce dernier séminaire, M. Swaim a présenté en avant-première la version 2011 des « Employment Outlook », dans laquelle l'organisme insistait une nouvelle fois sur le « problème » des trappes et de la générosité des prestations sociales : « *The risk of setting “unemployment traps” for job losers tends to rise with benefit generosity, especially for those whose re-entry wage is likely to be lower than their wage prior to becoming unemployed*

¹⁴⁴⁷ <ec.europa.eu/environment/greenweek2011/content/paul-swaim.html>

¹⁴⁴⁸ Documents de l'OCDE disponibles sur :

<oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_33927_40774656_1_1_1_1,00.html>

¹⁴⁴⁹ Document de l'OCDE disponible sur : <img.scoop.co.nz/media/pdfs/0506/OECD.pdf>

¹⁴⁵⁰ Document de l'OCDE disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr>

¹⁴⁵¹ Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment. Théorie présentée dans le chapitre de thèse consacré aux « Objectifs » des réformes domestiques, cf. *supra*.

¹⁴⁵² OECD. « Employment Outlook ». 2003, p. 102.

»¹⁴⁵³. Après vérification de la liste des contributeurs à l'« Employment Outlook » de 2011, c'est bien M. Swaim qui a écrit le chapitre 1^{er} dont est tirée cette citation¹⁴⁵⁴.

Libéral en matière de marché du travail et de protection sociale, M. Swaim fait partie des intervenants de l'OCDE les plus fréquemment sollicités par la Commission ; il n'est pas le seul, toutefois, d'autres économistes de l'OCDE étant régulièrement invités dans les séminaires du Mutual Learning Programme pour présenter la position de l'organisme. C'est M. Thomas Liebig qui a présenté une étude au nom de l'OCDE dans le séminaire du 29 avril 2008. M. Mark Keese, de l'OCDE lui aussi, est intervenu dans le séminaire du 20 septembre 2007 consacré à « la formation tout au long de la vie ». M. David Grubb, économiste à la Direction pour l'Emploi de l'OCDE, est quant à lui intervenu lors du séminaire du 28 mars 2007 – consacré à la thématique suivante : « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* ». Ces économistes de l'OCDE n'ont pas présenté des approches très éloignées de celle de M. Swaim ; ainsi, dans son article présenté lors de la réunion du MLP du 28 mars 2007, M. Grubb écrivait en ouverture de son papier : « *Les allocations sans mesures d'activation tendent à augmenter le chômage, particulièrement si les taux de remplacement sont élevés. Par contre, les mesures d'activation réduisent le chômage* »¹⁴⁵⁵. L'approche de l'OCDE présentée dans les réunions du MLP est sans ambiguïté : les prestations chômage élevées sont défavorables à l'emploi ; les réduire permettrait de réduire les trappes à chômage et d'accroître la participation au marché du travail.

La position de l'OCDE est bien représentée lors des réunions du Mutual Learning Programme : les références à l'OCDE sont fréquentes dans les documents présentés¹⁴⁵⁶, les intervenants de l'OCDE sont souvent présents en personne, leurs propos sont valorisés par le label « expert » et par une mise en scène valorisante et dépolitisée. La présentation de M. Grubb, par exemple, n'était pas un simple « exposé » parmi d'autres, mais elle constituait l'« *introduction thématique* » de la journée de réunion. L'accès à ces documents de l'OCDE est facilité par le site Internet du MLP : l'article de M. Grubb est le tout premier lien auquel on accède lorsqu'on lit la page Internet consacrée à cette réunion sur le site du Mutual

¹⁴⁵³ OECD. « Employment Outlook ». 2011, p. 64.

¹⁴⁵⁴ *ibid.*, p. 2.

¹⁴⁵⁵ Grubb, D. « Les Politiques actives du marché du travail à différents taux de remplacement ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

¹⁴⁵⁶ Voir l'analyse des communications de la Commission réalisée *supra*, ainsi que les références bibliographiques des différents experts ; on pourra se reporter par exemple à une la de : Van Elk K., Gelderblom A. « L'apprentissage tout au long de la vie et les formations fournies par l'employeur ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 septembre 2005. Voir également celle de : Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

Learning Programme¹⁴⁵⁷.

Par delà l'organisme de recherche auquel ils appartiennent, les « experts » des réunions MLP développent-ils des approches particulières du marché du travail ? Il semble normal que les représentants de l'OCDE en présentent les publications ; que peut-on dire des autres experts dits « indépendants »¹⁴⁵⁸ ? La première remarque à formuler concerne précisément le statut d'« indépendance » : on peut trouver aisément, chez les experts en question, des situations de dépendance économique et professionnelle plus ou moins marquée envers des centres de recherche privés, envers la Commission européenne elle-même, et envers des organismes marqués théoriquement et idéologiquement. Ainsi, le 26 avril 2006, c'est Mme Gill Whitting, membre du cabinet de consulting « GHK Consulting Ltd », qui a été « l'experte » chargée de l'introduction thématique concernant la réforme des services publics pour l'emploi¹⁴⁵⁹. On peut s'interroger sur l'indépendance de l'experte dans la mesure où le cabinet auquel elle appartient (ICF-GHK) est un prestataire de services privé lié par plusieurs contrats à la Commission européenne – et en particulier à des contrats de services concernant l'organisation des séminaires du MLP¹⁴⁶⁰. Outre la dépendance économique des « experts », on peut également s'interroger sur l'autonomie de leurs sources et de leur parole vis-à-vis de la Commission européenne elle-même. Le 28 septembre 2005, M. Koos van Elk a ainsi présenté un article sur « l'apprentissage tout au long de la vie ». Pour mener son enquête et rédiger cet article, M. Koos van Elk venait de bénéficier tout récemment d'un financement de la Commission européenne pour réaliser une étude sur le même sujet – comme l'auteur l'indique en introduction de son article¹⁴⁶¹. Commandé par la Commission, ce rapport¹⁴⁶² était préfacé par le Directeur « Emploi » à la DG Emploi de l'époque, M. Antonis Kastrissianakis – ce qui pose question quant à « l'indépendance » supposée des auteurs à l'égard des institutions communautaires. Dernier exemple de dépendance institutionnelle et financière croisée, le 27 septembre 2006 l'économiste Jens Henrik Haahr a présenté les résultats d'une

¹⁴⁵⁷ Page Internet du MLP en question : <http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=Trscontent,cntnt01,detail,0&cntnt01parent=5&cntnt01template=menu_languages&cntnt01orderby=order_by%20ASC&cntnt01item_id=15&cntnt01returnid=58>

¹⁴⁵⁸ L'« indépendance » des « experts » est mise en avant textuellement par la Commission, à la fois sur le site officiel de l'UE

(<europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11327_en.htm>) ainsi que sur le site du Mutual Learning Programme – qui parle d'« independent experts » (<mutual-learning-employment.net/peer-reviews/>).

¹⁴⁵⁹ Whitting, W. « Réforme des services publics pour l'emploi ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 26 avril 2006.

¹⁴⁶⁰ Voir la présentation des activités de l'entreprise et la liste des clients sur son site Internet : <ghkint.com>

¹⁴⁶¹ Van Elk K., Gelderblom A. « L'apprentissage tout au long de la vie et les formations fournies par l'employeur ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 septembre 2005.

¹⁴⁶² Brummelkamp G., Gelderblom A., van Elk K. (dit.). « Final report Lifelong Learning pour la DG Emploi », Rotterdam, Janvier 2005.

enquête concernant les restructurations et la flexicurité. En lisant l'article, on apprend que l'enquête a été commandée par la Commission européenne. C'est le Danish Technological Institute qui a réalisé un « projet récent pour la Commission européenne » intitulé : « *Restructuring in Europe: The Anticipation of Negative Labour Market Effects* ». On apprend dans les premières pages du document que le document d'enquête « *a été financé et préparé pour l'usage de la Commission Européenne, Direction Générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Egalité des Chances, sous le contrat n°VC/2005/0005* ». La position que nous défendons ici n'est pas que le financement d'une étude signifie nécessairement un assujettissement aux lignes politiques d'une institution – le document précise d'ailleurs que « *les opinions des auteurs ne représentent pas nécessairement la position de la Commission européenne* ». Toutefois, montrer ces liens de financements et de dépendance institutionnelles croisées permet d'illustrer la position ambiguë des acteurs – invités par la Commission à parler en tant qu' « experts indépendants », alors qu'ils présentent une étude financée par la Commission et rédigée pour son usage. Surtout, cela permet de mieux comprendre le contenu de leurs présentations et l'effet sur l'auditoire – ce que nous allons étudier dans la suite de ce développement.

2.1.3. D'où parlent les « experts » (suite) : contenus théoriques et normatifs

Outre la question de la dépendance économique ou institutionnelle, que disent les experts en question ? Quel est le contenu de leurs interventions ? Peut-on dire qu'il s'agit d'experts *indépendants* au sens où ils présenteraient des *expertises contradictoires* ? On a montré les relations professionnelles et institutionnelles ambiguës ; il n'est pas difficile de constater les convergences théoriques et idéologiques entre les experts invités. Pour M. Klaus Schömann, qui est intervenu le 28 septembre 2005, « *sur un marché du travail idéal, les travailleurs investiront jusqu'à leur maximum, c'est-à-dire lorsque l'augmentation marginale des salaires est équivalente au coût marginal de la formation* ». Pour traiter de la question de la formation, M. Schömann adopte l'approche économiste standard du marché du travail – approche à la fois microéconomique et marginaliste. Un autre économiste cité plus haut, M. Jens Henrik Haahr, écrit dans le papier présenté le 27 septembre 2006 que « *le contact avec le marché de l'emploi qu'offre la PAME (Politique Active du Marché de l'Emploi) aux demandeurs d'emploi sert également à les dissuader d'abandonner le marché de*

l'emploi »¹⁴⁶³ : les politiques actives devraient être développées afin que les travailleurs aient intérêt à rester sur le marché de l'emploi. On ne citera pas à nouveau les experts de l'OCDE présentés plus haut ; par contre, on pourra s'intéresser avec profit à l'analyse de l'économiste Marjolein Peters, présentée dans le séminaire du 28 mars 2007. Cette économiste néerlandaise, « experte thématique » sur la question de la modernisation du marché de l'emploi, présente clairement l'enjeu de son article à Bruxelles : « *Le présent document analyse le défi consistant à favoriser le passage d'une politique orientée revenus (prestations) à une approche mettant l'accent sur le travail* »¹⁴⁶⁴. Il faudrait « *encourager les bénéficiaires à rechercher et à accepter un emploi* », ce qui passerait par des « *critères d'admissibilité plus stricts ou [une] générosité réduite* » des prestations sociales. L'économiste présente ensuite tous les concepts qui définissent l'activation : « *rendre le travail financièrement (plus) attrayant* » par la lutte contre la « *Trappe à chômage* », la lutte contre la « *trappe à bas salaire* », le développement des « *mesures fiscales pour favoriser l'emploi* » et « *les incitations à la prise d'un emploi* », etc. Les concepts économiques sont définis explicitement, dans un développement qui leur est spécifiquement consacré. Pour la « *Trappe à chômage* », le concept est présenté ainsi:

Définition : Taux d'imposition marginal effectif sur le revenu du travail, compte tenu de l'effet combiné de l'augmentation de l'imposition et de la suppression des prestations sociales entraîné par l'acceptation d'un d'emploi¹⁴⁶⁵.

Idem pour la « *trappe à bas salaire* » :

Définition : Taux d'imposition marginal effectif sur le revenu du travail, compte tenu de l'effet conjugué d'une hausse des impôts du travail et de la suppression des prestations liées à l'emploi lorsqu'une personne augmente l'effort de travail (augmentation du nombre d'heures travaillées ou prise d'un meilleur travail)¹⁴⁶⁶.

Le rapport de cette « experte thématique » est particulièrement intéressant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ce rapport a introduit au sein du MLP, de manière particulièrement claire et exemplaire, les théories et les concepts libéraux les plus classiques concernant le marché du travail et la protection sociale : pour les auditeurs présents à cette réunion bruxelloise, il s'agissait d'un rappel ou d'une introduction brève et précise aux

¹⁴⁶³ Henrik Haahr J., Andersen T. « *Restructuration et flexicurité : le niveau macro* ». Introduction thématique au séminaire du MLP, Bruxelles, 27 septembre 2006, p.14.

¹⁴⁶⁴ Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations et les politiques actives du marché du travail (PAMT) - sécurité de l'emploi dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail* ». Introduction thématique au séminaire du MLP, Bruxelles, 28 mars 2007, p.2.

¹⁴⁶⁵ *ibid.*, p.7.

¹⁴⁶⁶ *idem*.

concepts libéraux et aux théories incitatives du marché de l'emploi. Si les auditeurs n'avaient jamais entendu ces concepts auparavant, ils y sont dorénavant familiarisés – familiarisation dont nous mesurerons les effets par la suite en posant la question aux participants. Cette intervention est significative également des rapports croisés entre institutions – l'« experte thématique » faisant une référence appuyée à l'OCDE en tout début d'article :

Le présent document s'inspire également du débat mené par l'OCDE, en particulier dans le cadre de la Stratégie pour l'emploi révisée et des recommandations de politique formulées en 2006 ayant trait à la gestion macroéconomique, aux incitations au travail et à la création d'emplois, à l'imposition et aux prestations sociales ainsi qu'au développement des compétences¹⁴⁶⁷.

S'inspirant de l'OCDE, l'« experte thématique » converge avec l'économiste de l'OCDE Peter Grubb qui faisait une intervention sur une thématique connexe au cours de la même réunion du MLP. Enfin, cet article est significatif parce que son auteur n'est pas une invitée marginale ou fortuite au sein du séminaire du MLP : Mme Peters est une interlocutrice régulière de la Commission européenne. L'économiste est liée à la Commission par plusieurs biais : elle est salariée de l'entreprise de consulting ECORYS Nederland, dont l'un des plus gros clients est la Commission européenne¹⁴⁶⁸. Employée d'ECORYS, Mme Peters a personnellement réalisé des enquêtes importantes au profit de la Commission – notamment une étude de 170 pages commandée par la DG « Energie et Transport » en 2007 sur les rémunérations et les conditions de travail dans le secteur aérien¹⁴⁶⁹, ainsi qu'un rapport sur les Conseils sectoriels européens au profit de la DG Emploi en 2010¹⁴⁷⁰. L'employeur de Mme Peters, l'entreprise privée ECORYS, est un fournisseur perpétuel d'« experts » attirés au sein des réunions du MLP : le Consultant d'ECORYS M. Boukje Cuelenaere est venu parler des Plans individuels de formation dans une réunion de mai 2008 et Mme Alexandra van Selm, d'ECORYS également, a fait une intervention consacrée au « Parental Insurance and Childcare » en 2004. Quant à Mme Peters, elle est ce que qu'on pourrait appeler – pour reprendre les termes d'un enquêté – une « *intervenante chouchou* » de la Commission¹⁴⁷¹. L'économiste a en effet été invitée à de nombreuses reprises dans les réunions de « Peer

¹⁴⁶⁷ *ibid*, p.2.

¹⁴⁶⁸ Voir la liste des clients sur : < <http://www.ecorys.com/about/our-clients>>

¹⁴⁶⁹ Peters M., Viertelhuizen T., Van Velden J. « Social developments in the EU air transport sector ». Rapport pour la DG Energie et Transport, Décembre 2007.

¹⁴⁷⁰ Kees M., Van Nuland E., Peters M., Viertelhuizen T., Ruud van der A. « Sector Councils on Employment and Skills at EU level ». Rapport pour la DG Emploi, mars 2010.

¹⁴⁷¹ Expression empruntée à un enquêté membre du Bureau des affaires européennes et internationales au ministère des Affaires sociales français (entretien n°4).

review» en tant qu' « expert indépendante »¹⁴⁷² : avant même la forme actuelle prise par les réunions du MLP, Marjolein Peters intervenait déjà dans une réunion de « Peer review » à Copenhague en avril 2001 ; par la suite, elle est intervenue dans un autre « Peer review » à Newcastle en avril 2003, et encore une fois sur les « réformes actives du marché du travail » à Helsinki en mai 2004. Concernant les « séminaires thématiques » qui nous intéressent plus particulièrement dans cette étude, l'économiste Marjolein Peters n'a pas seulement présenté en mars 2007 un article théorique sur les trappes à chômage et à l'inactivité, sur la nécessité de « *rendre le travail financièrement plus attractif que le chômage* » afin de « *favoriser l'augmentation de la participation au marché du travail dans les États membres de l'UE* »¹⁴⁷³ ; non seulement elle a réalisé cette introduction thématique au séminaire du 28 mars 2007, mais en plus elle a été chargée de rédiger le rapport de synthèse du séminaire pour la Commission¹⁴⁷⁴.

Sans insister davantage sur les affiliations théoriques et institutionnelles des « experts » au sein du MLP, nous concluons ce développement par les deux constats suivants : 1) les experts invités dans les réunions du MLP ne sont indépendants ni du monde économique ni de la Commission européenne, et ils présentent des approches inspirées des théories libérales du marché du travail ; 2) ces réunions qui se déroulent en principe de manière transparente et horizontale (entre Etats membres et entre « pairs » indépendants) sont en fait traversées par des orientations théoriques et politiques *fixées de manière verticale* : c'est ce rôle vertical et politique de la Commission que nous allons étudier maintenant.

2.2. Celle qui invite : cadrage thématique et politique par la Commission

Les réunions « entre pairs » organisées par la Commission dans le secteur social sont-elles un processus ouvert dans lequel une multitude d'acteurs tentent de faire valoir leurs propositions, ou un processus plus fermé dans lequel certains acteurs spécifiques

¹⁴⁷² Elle est présentée comme telle (« independent expert ») sur cette page Internet du MLP, par exemple :

<mutual-learning-

employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2004&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=17&cntnt01returnid=59>

¹⁴⁷³ Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations et les politiques actives du marché du travail (PAMT) - sécurité de l'emploi dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail* ». *op.cit.*, p.9-12.

¹⁴⁷⁴ Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». Rapport de synthèse du séminaire MLP du Printemps 2007, pour la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, 2007.

peuvent imposer un discours dominant¹⁴⁷⁵ ? Au sein des instances de gouvernance « souples » instituées par la Stratégie européenne pour l'Emploi, la Commission européenne ne fait en principe que de la « *surveillance* » et ce sont les Etats membres qui échangent et se font mutuellement pression de manière horizontale (« *peer pressure* »)¹⁴⁷⁶. Mais nous allons voir que la Commission a un rôle beaucoup plus actif et déterminant que cela dans le Mutual Learning Programme: c'est la Commission qui introduit, conclut, résume et diffuse les résultats des discussions ; c'est elle surtout qui invite les intervenants et qui fixe les agendas thématiques.

2.2.1. La DG Emploi organise

La Commission européenne est responsable du Mutual Learning Programme. Comme nous l'indiquent le site Internet de la Commission¹⁴⁷⁷ ainsi que le site Internet spécifiquement dédié au Mutual Learning Programme¹⁴⁷⁸, « *le séminaire de réflexion thématique du Programme d'apprentissage mutuel de la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) [est] organisé par la Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances-DG EMPL)* »¹⁴⁷⁹. Des fonctionnaires européens se consacrent à l'organisation des séminaires du Mutual Learning Programme : au sein de l'Unité « EMPL.C.1 », c'est Mme Marosi qui est responsable du Mutual Learning Programme. Mme Marosi est sous l'autorité hiérarchique du chef de l'Unité « Stratégie Européenne pour l'Emploi » M. Loranca, lequel dépend de la section « C : Politiques de l'emploi » dirigée par M. De Brouwer. Une partie de la logistique des rencontres du MLP est sous-traitée à une entreprise privée, la firme ICF-GHK, qui est chargée de réserver les salles de réunion dans lesquelles se passeront les séminaires, d'assurer l'organisation pratique de la journée d'étude ainsi que le suivi par mail des informations aux participants (lieu du séminaire, horaire, etc.). Pour la dernière réunion

¹⁴⁷⁵ De la Porte C., Pochet P., Room G. « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance ». *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n°4, 2001, p. 291-307; De la Porte C., Pochet P. « Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion ». in Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005, p.353-390.

¹⁴⁷⁶ Voir l'entrée « MOC » dans le glossaire du site Officiel de l'UE :

<europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_fr.htm>

¹⁴⁷⁷ Voir la page spécifique du site de la DG Emploi consacrée à la Stratégie Européenne pour l'Emploi : <ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>

¹⁴⁷⁸ Voir la page spécifique du site de la DG Emploi consacrée à la Stratégie Européenne pour l'Emploi : <ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>

¹⁴⁷⁹ Présentation du principe des Séminaires thématiques lors du séminaire de printemps 2005 : < www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=Trscontent,cntnt01,detail,0&cntnt01parent=9&cntnt01template=menu_languages&cntnt01orderby=order_by%20ASC&cntnt01item_id=26&cntnt01returnid=58>

du 7 novembre 2011, c'est Mme Fleury de l'ICF-GHK qui a réalisé ce travail¹⁴⁸⁰. Le cabinet de consulting ne se charge toutefois que de l'organisation pratique, et la Commission garde la main sur le choix des intervenants et sur les thématiques des discussions. Même pour l'organisation logistique, le travail se déroule en coopération entre le cabinet ICF-GHK et des agents dédiés au sein de la DG Emploi ; pour la réunion du 7 novembre 2011, par exemple, c'est Mme Schaepkens qui s'occupait des préparatifs du séminaire thématique au sein de la DG Emploi¹⁴⁸¹.

2.2.2. La DG Emploi désigne les experts

La DG Emploi choisit les intervenants invités dans les réunions du Mutual Learning Programme. On a pu voir plus haut que certains « experts » étaient invités de manière réitérée, à la fois dans les séminaires thématiques mais aussi en tant qu'« expert indépendant » dans des réunions de « Peer review ». Si les intervenants des ministères nationaux changent d'un séminaire à l'autre – les membres de pays invités à exposer leur « expérience » sur une thématique précise n'étant que trois ou quatre par session¹⁴⁸² – les « experts » les plus régulièrement invités ont des affiliations institutionnelles proches et des préférences théoriques comparables¹⁴⁸³. Si l'on s'intéresse aux références qui sont faites aux grands organismes de recherche internationaux au sein des discussions du MLP – l'OIT et l'OCDE, pour comparer des organismes de recherche spécialisés dans l'étude internationale du travail – on constate ainsi des déséquilibres nets en faveur de l'OCDE et en défaveur de l'OIT. Le moteur de recherche du site Internet du MLP – qui permet de faire une recherche dans les textes des interventions ainsi que dans les appartenances institutionnelles des intervenants – donne ainsi 11 pages de résultats lorsqu'on cherche des références bibliographiques à des travaux de l'ILO (International Labour Organisation – OIT selon l'acronyme français). A titre de comparaison, dans la même base de données du MLP, le moteur de recherche répertorie 27 pages de résultats faisant référence à l'OECD. En cherchant les acronymes français plutôt que les anglophones, on trouve 2 pages de références à l'OIT et au BIT, contre 6 pages pour l'OCDE. Qu'on prenne donc les acronymes français ou anglais des deux institutions, les

¹⁴⁸⁰ Nous avons pu accéder à ces informations par l'intermédiaire d'un enquêteur espagnol (entretien n° 33) qui participait aux séminaires thématiques et qui nous a fait passer les mails échangés entre le cabinet de consulting, la DG Emploi et les participants aux réunions.

¹⁴⁸¹ Depuis, Mme Schaepkens a quitté la DG Emploi pour fonder son propre cabinet de consulting, EURICON, en février 2012.

¹⁴⁸² Le 7 novembre 2012, par exemple, seuls la Suède, la Lettonie et l'Autriche ont été invités à présenter leur système d'assurance chômage.

¹⁴⁸³ Voir le contenu des interventions présentées *supra*.

références les plus nombreuses renvoient dans tous les cas à l'OCDE¹⁴⁸⁴. Certes, la comparaison des références bibliographiques ne nous donne des informations que sur la teneur générale des débats et des articles (on sait qu'ils font plutôt référence à l'OCDE qu'à l'OIT), le nombre de références n'étant pas directement imputable aux organisateurs des réunions du MLP mais principalement aux écrits des participants. Par contre, la liste des conférenciers invités est, elle, directement de la responsabilité de l'instance organisatrice : la DG Emploi. La question qui se pose est donc la suivante : les invitations envoyées par la DG Emploi sont-elles équilibrées ? Les « experts » qui interviennent dans les réunions du MLP proviennent-ils d'organisations plurielles ou des mêmes institutions ? Si l'on compare une nouvelle fois les deux principaux organismes internationaux producteurs d'enquêtes dans le secteur du travail, on constate que dans les quinze réunions semestrielles qui ont eu lieu depuis 2004¹⁴⁸⁵ l'OCDE a pu envoyer un représentant pour présenter un article à sept reprises – soit à peu près une fois toutes les deux réunions. Au cours de ces quinze mêmes réunions, une seule représentante de l'OIT a pu intervenir dans les séminaires thématiques : c'est Mme Moreno-Fontes Chammartin qui a été invitée à parler de la situation des femmes migrantes sur le marché du travail lors du séminaire du 29 avril 2008. Hormis ce 29 avril 2008, aucun autre intervenant de l'OIT n'a été invité à présenter un article de son organisation dans les séminaires du MLP : les experts internationaux invités par la DG Emploi font plus partie de l'OCDE que de l'OIT.

2.2.3. La DG Emploi flèche et cadre les thématiques de discussion

La Commission organise les réunions et désigne les « experts » invités à parler lors des séminaires thématiques : en décidant quels types de présentation et d'« introductions thématiques » seront faites lors de ces réunions, la DG Emploi a les moyens d'orienter le contenu des discussions. Mais la détermination des contenus ne passe pas uniquement par le choix des intervenants : de manière plus évidente encore, la détermination des contenus passe

¹⁴⁸⁴ L'OCDE, dont nous avons pu montrer *supra* qu'elle était pionnière dans les recommandations visant à « make work pay » (1996) et que ses « Employment Outlook » annuels – publications les plus fameuses et les plus suivies – adoptaient de manière réitérée les grilles d'analyse friedmaniennes en matière d'analyse du chômage (concept de NAIRU, théorie du chômage structurel, analyse marginaliste des gains financiers au travail, ...).

¹⁴⁸⁵ Le Mutual Learning Programme, lancé en 2004, reprend et élargi le « Peer Review Programme » qui avait été lancé à la suite du Traité d'Amsterdam, et dont la première réunion avait eu lieu en 1999. Malheureusement, nous ne disposons des ordres du jour des séminaires thématiques et des listes d'intervenants que depuis 2004 – et c'est la raison pour laquelle nous étudions ici les réunions postérieures à 2004.

par le fléchage des thématiques abordées.

C'est la Commission qui organise les réunions, c'est elle qui a la compétence sur le MLP, et c'est elle qui fixe les thèmes des travaux et des débats. Le processus de détermination des thématiques de travail se passe comme suit : la DG Emploi établit ses « priorités » sur l'emploi pour l'année à venir, à partir du programme de travail annuel de la Commission et des grandes orientations politiques délimitées par le président de la Commission européenne¹⁴⁸⁶. Les Etats n'ont pas de compétence dans le choix des thématiques discutées au sein du MLP : c'est la DG Emploi qui établit l'agenda du programme d'apprentissage mutuel¹⁴⁸⁷. Ni le Parlement, ni les chefs d'Etats réunis en Conseil, ni même les ministres de l'emploi au sein du Conseil EPSCO ne formulent d'avis quant aux thématiques discutées dans le cadre du MLP : le programme annuel des travaux au sein du MLP doit seulement être transmis par la Commission européenne au Comité de l'Emploi – organisme dont nous avons vu qu'il ne joue qu'un rôle consultatif¹⁴⁸⁸. L'agenda et les priorités de travail au sein du MLP sont ceux de la Commission ; or, quels sont-ils ? De quoi parle-t-on dans les réunions du Mutual Learning Programme ? Tous les sujets sont-ils abordés ? En principe, les réunions de Peer pressure et les échanges de bonnes pratiques peuvent aborder tous les sujets relatifs à l'emploi : d'après le Traité d'Amsterdam qui a institué la MOC dans ce secteur, les « *initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques* » concernent, dans son ensemble et dans une acception large, tout le « *domaine de l'emploi* »¹⁴⁸⁹. Aucune restriction n'est apportée par les Traités quant aux thématiques potentiellement abordées dans le cadre de ce grand domaine « emploi » : étudier ces thématiques annuelles, c'est donc voir quelles ont été les priorités de la Commission et quelles thématiques n'ont pas été traitées.

Depuis le lancement de ces séminaires thématiques, donc, quelles ont été les priorités de travail au sein du MLP ? Tous les sujets ont-ils été abordés – en allant du chômage aux conditions de travail, des salaires aux conditions d'embauche, de l'emploi des femmes à la baisse du temps de travail ? Les éclairages et les manières d'aborder ces thématiques ont-ils été variés ? Deux indicateurs nous permettent de le savoir : d'abord les sujets des séminaires thématiques – dont l'intitulé général permet de dresser un premier constat des thématiques. Au-delà des titres généraux, ce sont les comptes-rendus des

¹⁴⁸⁶ Voir la Page du site Internet de la Commission consacrée aux Programmes de travail annuels de la Commission : <ec.europa.eu/atwork/programmes/index_fr.htm>

¹⁴⁸⁷ Le processus de détermination des thèmes prioritaires est présenté sur le site du MLP : <www.mutual-learning-employment.net>

¹⁴⁸⁸ Voir la présentation des Traités *supra*.

¹⁴⁸⁹ Article 150 du Traité de Lisbonne (ex article 130 TCE).

séminaires qui permettent d'apprécier plus finement les contenus des réunions.

Étudions d'abord les sujets des Séminaires Thématiques du Mutual Learning Programme. Quinze séminaires ont eu lieu depuis Septembre 2004. Quatre d'entre eux ont parlé de flexicurité. Le tout premier séminaire de septembre 2004 traitait des manières d'« *Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* » : les questions d'adaptabilité et de flexibilité étaient déjà en haut de l'agenda, et intégrées dans la doctrine de « flexicurité ». Par la suite, cette approche par la flexicurité sera le principal sujet des séminaires thématiques : ce fut le sujet des discussions de septembre 2005 (sur les manières de financer et de mettre en œuvre l'« *apprentissage tout au long de la vie* »), celles de septembre 2006 (sur la nécessité de développer la « flexicurité » face aux « *restructurations* » industrielles), celles de septembre 2007 (sur les techniques permettant de mesurer les effets de la « *formation tout au long de la vie* ») et celles de septembre 2008 (visant à davantage « *aider les États membres à intégrer les principes communs de flexicurité* »). En 2009, le retournement conjoncturel s'est imposé dans les discussions du MLP et le Séminaire s'est interrogé sur la manière d'« *affronter la crise économique* » dans le secteur de l'emploi. Par la suite, les thématiques adoptées après 2009 furent davantage liées aux enjeux institutionnels communautaires : la fin de la décennie 2010 arrivant, la Stratégie de Lisbonne devait se conclure et il fallait réfléchir à l'avenir de la SEE « *après 2010* » (séminaire du 23 novembre 2009), puis à l'intégration des politiques de l'emploi dans la nouvelle Stratégie « *UE 2020* » (séminaire du 29 juin 2010). Mais ce sont surtout les thématiques choisies par delà ces conjonctures économiques et institutionnelles qui montrent la continuité des choix théoriques et politiques de la Commission : il faut souligner que la majorité des réunions traitent des meilleures manières d'augmenter le nombre de personnes actives sur le marché du travail. Les personnes âgées furent la première cible, dès avril 2005 : il faudrait que les pays adoptent des « *stratégies globales pour un vieillissement actif* ». En avril 2008, ce sont les « *personnes en marge du marché du travail* » qu'il fallait essayer d'insérer davantage sur le marché – puis les « *jeunes* », en juin 2011. Chez ces personnes qui n'arrivent pas à être salariées, une bonne porte d'entrée dans le monde du travail serait « *l'auto-entrepreneuriat* », qu'il s'agissait de « *promouvoir* » (novembre 2010). L'enjeu étant de mobiliser davantage de personnes sur le marché de l'emploi, la question qui se pose est : comment y arriver? Outre l'approche par la « flexicurité » qui vise à accroître l'adaptabilité des travailleurs et donc leurs capacités à retrouver plus vite un nouvel emploi en cas de chômage, deux catégories de réformes furent abordées spécifiquement : ce serait d'abord « *Pallier les insuffisances des prestations de*

services » par « *une meilleure gouvernance* » des Services Publics de l'Emploi (26 avril 2006) ; ce serait surtout « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* » (mars 2007), en s'assurant que le « *rôle des indemnités chômage* » soit bien de favoriser l'emploi (Novembre 2011).

Toutes les thématiques des séminaires sont répertoriées ici ; on constate que les discussions ont surtout tourné, depuis 2004, autour des manières d'accroître l'offre de travail, à la fois en nombre de travailleurs et en intensité d'activité. D'autres thématiques ont été oubliées ou écartées : la question de la baisse du temps de travail, par exemple, est totalement absente ; la question des retraites n'est traitée que sous l'angle de la nécessaire « *augmentation de l'âge effectif de la retraite en Europe* », afin d' « *accroître la participation de la main-d'œuvre [...] des personnes plus âgées* »¹⁴⁹⁰. Le cadrage donné à ces thématiques souligne la nécessaire *augmentation* du temps de travail, comme celle de l'âge du départ à la retraite : dans les deux cas, il faudrait faire travailler chacun davantage. D'autres sujets brillent par leur absence : les questions de « travail décent » et de « qualité de l'emploi » ne sont pas à l'agenda du MLP – alors que ces sujets constituent la première priorité de l'OIT depuis que l'organisation onusienne a lancé son « *Agenda pour le travail décent* » en 1999¹⁴⁹¹. A l'inverse, deux concepts reviennent en permanence dans les discussions : celui de « flexicurité » et celui d'« activation ».

Les titres sur la « flexicurité » et l'« activation » sont peu précis et il est parfois difficile de savoir ce qu'ils recouvrent réellement : quand elle fixe comme sujet « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* », de quoi la Commission européenne veut-elle parler ? L'étude des résumés des séminaires permet de lever le doute sur le contenu des discussions. Au printemps 2005, le premier résumé des travaux du MLP faisait la synthèse de toutes les réunions tenues depuis un an dans le cadre du MLP – à la fois les deux séminaires thématiques consacrés à la « *capacité d'adaptation des travailleurs* » et au « *vieillissement actif* », mais aussi les trois Peer reviews qui ont traité des manières d'« *augmenter l'emploi des femmes* », d'accroître l'« *offre de main d'œuvre par la migration économique* » ainsi que « *l'emploi des jeunes* ». Le titre du rapport explicitait ce qui réunissait toutes ces thématiques : pour la DG Emploi, l'enjeu commun était d'« *attirer plus*

¹⁴⁹⁰ Introduction faite par Odile Quintin, Directeur général de la DG Emploi, au séminaire thématique du 20 avril 2004 – introduction résumée dans : Commission européenne, DG Emploi. « Stratégies détaillées pour un vieillissement actif – Séminaire d'analyse thématique du programme d'apprentissage mutuel de la Stratégie européenne pour l'emploi ». Résumé du séminaire, 2004.

¹⁴⁹¹ Rodgers G. ; Swepston L., Lee E., Van Daele J. « *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* ». Genève : Editions de l'OIT, 2009.

de gens vers le marché de l'emploi ». Cette première année de travail fut exemplaire, les thématiques des années suivantes étant toutes soumises à ce même objectif : « attirer plus de gens vers le marché de l'emploi ». Au printemps 2007, le rapport de synthèse a même repris exactement le même titre que celui de 2005 – à savoir « *attirer plus de gens vers le marché de l'emploi* » ; au printemps 2008, le rapport s'est intitulé « *accroître l'offre de main d'œuvre* » ; etc. Une fois cet objectif transversal posé, toutes les autres réunions n'ont traité que des moyens d'atteindre cet objectif. On peut faire entrer les résumés des travaux annuels du MLP dans les trois catégories suivantes ; pour accroître l'intensité de travail en Europe, il faudrait : 1) flexibiliser les conditions contractuelles de l'embauche et du licenciement ; 2) réviser le fonctionnement des services de placement ; 3) revoir les systèmes d'indemnisation de l'inactivité. La première catégorie sur la « flexibilité » regroupe les rapports d'Automne 2006 (« *Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* »), et celui d'Automne 2010 (« *préparer les individus et les entreprises à faire face aux enjeux structurels* »). La flexibilisation des conditions d'embauche et de licenciement permettrait de mieux répondre aux attentes changeantes du marché. Mais comment faire pour que cette flexibilisation accrue ne se solde pas par davantage de chômage ? Ici, c'est la deuxième catégorie de réforme qui entre en jeu : réviser le fonctionnement des services de placement et de formation. Une fois les personnes au chômage, il conviendrait d'« *assurer une réinsertion rapide dans le marché du travail à l'aide de formations sur mesure et d'une meilleure correspondance entre emplois et compétences* » (titre du rapport de synthèse d'octobre 2009). Face à la flexibilité du marché, les contrats devraient être rendus plus flexibles de même que les compétences des travailleurs ; le principe d'« *apprentissage tout au long de la vie* » permettrait d'adapter en permanence les travailleurs et leurs qualifications aux besoins changeants du marché (rapport de synthèse d'automne 2005). S'ils tombent au chômage, les travailleurs pourraient retrouver plus vite un emploi grâce à des services de placement et de formation réactifs au marché et donc plus rapides dans la réinsertion (rapport de synthèse du printemps 2006 : « *Assurer une mise en œuvre efficace grâce à une meilleure gouvernance* [des Services Publics de l'Emploi] »). Enfin, pour garantir que les chômeurs en recherche active d'emploi et les inactifs soient davantage « *attirés [...] vers le marché de l'emploi* », il faudrait réviser les systèmes de prestations et de compensations financières : c'est le sujet du premier résumé déjà mentionné plus haut (printemps 2005 : « *Attirer plus de gens vers le marché de l'emploi* ») ; c'est surtout le sujet des réunions en 2007. Dans sa version française, le rapport de synthèse du printemps 2007 adopte un titre tout à fait explicite : « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de*

l'emploi ». Adoptant l'« incitation » dans le titre même, le rapport montre qu'il faut veiller à prendre en compte l'« interaction » entre « *les prestations et les politiques actives en matière d'emploi* » : un trop haut niveau de prestations découragerait l'emploi. D'après le Rapport de synthèse, c'est explicitement le propos adopté par Xavier Prats Monné, Directeur pour l'Emploi, la Stratégie de Lisbonne et les Affaires internationales à la DG Emploi, qui introduisait ainsi le séminaire thématique du 28 mars 2007 : « *Le thème du semestre de printemps englobe les initiatives à prendre pour augmenter l'emploi des groupes les plus marginalisés, en étant attentif au rôle que jouent la conception et la mise en œuvre des régimes de prestations sociales à cet égard* ». Comme le souhaitait le Directeur pour l'Emploi à la DG Emploi, la question des prestations sociales et de leur effet désincitatif sur l'emploi était au cœur des discussions du séminaire du printemps 2007 ; elle l'avait déjà été en 2005, et elle le fut encore au printemps 2008 – les discussions portant alors sur les manières d'« *Accroître l'offre de main-d'oeuvre en concentrant les efforts sur les personnes en marge du marché du travail* ».

Que ce soient les thématiques fixées chaque année par la DG Emploi ou les résumés *a posteriori* des réunions qui se sont tenues chaque année, on constate que la Commission flèche des thématiques spécifiques et leur imprime un cadrage particulier : flexibilité, réforme des services de placement et de formation, réformes des prestations et développement des incitations au travail – l'objectif étant, toujours, d'attirer plus de monde vers le marché de l'emploi. Nous avons vu que la Commission organisait les réunions, qu'elle invitait les intervenants, qu'elle fixait l'agenda du Mutual Learning Programme ; nous allons voir enfin que la Commission cadre les débats du MLP par l'intervention des Directeurs de la DG Emploi en introduction et en conclusion de chaque séminaire.

2.2.4. Le cadrage en personne : quand les Directeurs de la DG Emploi interviennent directement dans les séminaires

Le 21 septembre 2004, les participants au séminaire thématique du MLP se réunissaient pour parler de « la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ». La Directrice générale à la DG Emploi devait parler de ce thème dès l'introduction. Faire d'une thématique une priorité, ce n'est pas nécessairement imposer *la manière* dont on va en parler : en théorie de la communication, c'est la différence classique entre l'« effet d'agenda »¹⁴⁹²

¹⁴⁹² McCombs, M., Shaw D. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n°2, 1972, p.176-187.

(« agenda-setting » : donner la priorité à certains problèmes plutôt qu'à d'autres) et l'« effet de cadrage »¹⁴⁹³ (« framing » : présenter les problèmes d'une manière particulière). Pour Edelman ainsi, « *le monde social est un kaléidoscope de réalités potentielles, chacune d'entre elles pouvant être privilégiée en modifiant la manière dont les observations sont cadrées* »¹⁴⁹⁴. Dans notre cas, La Directrice générale à la DG Emploi pouvait présenter les questions d'« *adaptation des travailleurs et des entreprises* » de manière positive ou négative (il faut/il ne faut pas d'adaptation), en liant ou en déliant la capacité des « travailleurs » de celle des entreprises (il faut que les individus s'adaptent pour que les entreprises ne changent pas / il faut que les entreprises changent pour garantir une stabilité aux individus / il faut que les deux s'adaptent mutuellement à l'autre, voire à une variable tiers), etc. Or, en faisant l'introduction au séminaire, la Directrice générale de la DG Emploi ne s'est pas contentée d'amener une thématique dans la discussion et de se mettre en retrait pour le débat : elle a donné son point de vue sur les bonnes questions à poser, sur les bonnes réponses à apporter, et sur les objectifs qui devaient être poursuivis. Ainsi, d'après le compte-rendu du séminaire sur le site du MLP :

La Directrice générale Odile Quintin de la DG Emploi et Affaires sociales a ouvert le séminaire en mettant en exergue l'adaptabilité en tant que clé de réformes économiques et sociales en Europe. Une adaptabilité accrue des travailleurs et des entreprises est nécessaire en vue d'atteindre les objectifs communs fixés par les Etats membres à la lumière de la population vieillissante et de l'impact sur le capital humain¹⁴⁹⁵.

L'adaptabilité est la « *clé de réformes économiques et sociales en Europe* » : la Directrice générale développe un concept et souhaite le voir repris et appliqué par les Etats membres. D'après la Directrice de la DG, il faudrait accroître cette adaptabilité : « *une adaptabilité accrue des travailleurs et des entreprises est nécessaire* ». Après avoir présenté un concept et l'avoir défendu comme une solution, Mme Quintin délimite enfin les problèmes et les enjeux auxquels l'« adaptabilité » devrait faire face : c'est la question de la « population vieillissante » qui est constituée en problème, de même que le niveau insuffisant de la qualification de la main d'œuvre en Europe (« *capital humain* »). Sans avoir besoin d'aller plus loin dans l'analyse du texte, on constate que la présentation du sujet de la réunion est faite d'une manière qui est tout sauf neutre : en quelques mots, la DG Emploi a posé un

¹⁴⁹³ Edelman, M. « Contestable Categories and Public Opinion ». *Political Communication*, n°10, p. 231-242.

¹⁴⁹⁴ *idem*, p. 232.

¹⁴⁹⁵ Source : compte-rendu de la réunion sur le site du MLP, page suivante : < www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=Trscontent,cntnt01,detail,0&cntnt01parent=10&cntnt01template=menu_languages&cntnt01orderby=order_by%20ASC&cntnt01item_id=30&cntnt01returnid=58>

sujet, elle a défini les problèmes qui comptent et elle a même déjà présenté les solutions qui devraient être adoptées. On peut continuer l'analyse des autres séminaires de la même manière. Dans le séminaire suivant (avril 2005), dès l'introduction « *Odile Quintin a souligné les problèmes et les défis par rapport au vieillissement de la population en Europe et mis en exergue la réponse politique de l'Union européenne, basée sur une approche du cycle de vie complet* » : le vieillissement de la population devait être basé sur une certaine approche, et cette approche était présentée par la DG Emploi comme « *la réponse politique de l'Union européenne* ». L'année suivante, le nouveau Directeur général de la DG Emploi M. Antonis Kastrissianakis ouvrait le séminaire sur la gouvernance des Services de placement en soulignant « *des insuffisances importantes dans les systèmes de prestations de services publics* ». Lors de la réunion suivante, M. Kastrissianakis inaugurait le séminaire sur l'« apprentissage tout au long de la vie » en posant en préambule que « *la restructuration concerne aujourd'hui tous les Etats membres de l'UE. Les pertes d'emplois en sont une conséquence inévitable* ». Face à un problème posé comme universel en Europe et comme « *inévitable* » (les suppressions d'emploi), le directeur de la DG Emploi allait faire une plaidoirie en faveur de la Flexicurité : l'« *apprentissage tout au long de la vie* » serait « *bénéfique à tous les niveaux : individuel, sociétal, économique et social* ». Il n'est pas nécessaire de développer davantage pour constater que les séminaires du MLP ne se passent pas uniquement entre pairs, entre experts « indépendants » et entre Etats membres venant discuter de manière transparente et horizontale de tous les sujets : la Commission intervient à la fois en introduction et en conclusion de tous les séminaires thématiques, par la voix d'un Directeur général qui fait des priorités de la Commission européenne les priorités de la réunion. La Commission fixe l'agenda et c'est elle qui « cadre » (*framing*¹⁴⁹⁶) les discussions.

Par delà les introductions et les conclusions, c'est tout au long des journées d'étude que la Commission joue un rôle ambigu – rôle à la fois pluriel et omniprésent. Des membres de la Commission peuvent intervenir directement dans les discussions : ainsi, le 8 novembre 2010, c'est M. Frédéric Lagneaux qui est intervenu au nom de la Commission (DG Emploi, Unité D1) pour présenter des données Eurostat sur le travail indépendant à l'échelle de l'UE. M. Lagneaux intervenait alors en tant qu'« expert » européen, son exposé étant inséré dans l'emploi du temps de la réunion entre la présentation d'une statisticienne italienne et celle d'une économiste anglaise. D'autres personnalités de la Commission s'invitent régulièrement dans les débats et ponctuent les séminaires de leurs interventions : le 24 septembre 2008, c'est

¹⁴⁹⁶ Edelman, M. « Contestable Categories and Public Opinion », *op. cit.*

le Commissaire européen chargé de l'emploi en personne, M. Vladimír Špidla, qui est venu présenter l'approche de la Commission concernant le concept de « *flexicurité* ». M. Špidla est intervenu une autre fois dans le Séminaire thématique, le 19 mai 2009, cette fois-ci pour mettre en avant « *la dimension communautaire de la résolution de la crise* » dans le séminaire. A la fois organisatrice, présidente et participante active aux débats, la DG Emploi dispose de moyens divers pour cadrer les discussions, les orienter et les trancher ; il suffit d'étudier l'emploi du temps d'un séminaire thématique précis pour s'en convaincre. Lors du séminaire du 19 mai 2009, par exemple, c'est M. Xavier Prats Monné (Directeur « Stratégie de Lisbonne » à la DG Emploi) qui a fait l'introduction du séminaire thématique ; puis c'est M. Robert Strauss, alors Chef de l'Unité « SEE » à la DG, qui a présidé les débats de la matinée ; l'après-midi, M. Robert Strauss a quitté sa position de présidence pour intervenir directement dans le « panel de discussion » – qui réunissait autour de lui un professeur d'économie, des représentants des employeurs et des syndicats européens ; enfin, M. Strauss a une nouvelle fois changé de statut en faisant l'allocution de clôture du séminaire thématique. La DG Emploi n'est donc pas un acteur comme les autres au sein des séminaires thématiques : en faisant les introductions et les conclusions, en présidant les sessions et en intervenant dans les tables rondes – après avoir choisi les thématiques discutées et les intervenants –, la Commission européenne dispose de ressources nombreuses et complémentaires pour orienter le cours des échanges au sein du Mutual Learning Programme.

Conclusion intermédiaire

Penser les réunions du Mutual Learning Programme comme des rencontres dénuées d'enjeux politiques et hiérarchiques serait faire une erreur : le pouvoir de déterminer *ce qui compte* et *ceux qui comptent* n'est pas distribué de manière égale, même au sein des instruments et institutions de gouvernance dits « souples ». Parce qu'elle est responsable du Mutual Learning Programme et que c'est elle qui organise les séminaires thématiques à Bruxelles – dans ses locaux ou dans des salles de réunion voisines –, parce que c'est elle qui définit l'agenda et les priorités annuelles de travail au sein du MLP, parce qu'elle invite des « experts » et désigne comme tels des économistes tout à fait situés dans le champ académique ; parce qu'elle cadre les débats à la fois par le choix des sujets de discussion, la manière dont ils seront traités, et par l'introduction et la conclusion qu'elle fait lors des réunions ; parce que, de manière générale, elle délimite les contours de ce qui doit être traité

et de ce qui peut être oublié en matière de grands enjeux des politiques de l'emploi en Europe, la Commission joue un rôle actif et déterminant dans les rencontres du Mutual Learning Programme. Cela a-t-il un effet sur les personnes qui assistent à ces réunions et sur le contenu des politiques publiques adoptées dans les différents pays européens ? C'est la question que nous allons traiter par la suite.

2.3. Mesurer les effets de l'eupéanisation sur les acteurs nationaux

On ne parle pas de tout et on ne parle pas n'importe comment dans les réunions du Mutual Learning Programme. Certaines thématiques sont privilégiées et redondantes, d'autres sont absentes ou appréhendées selon une facette unique. Un objectif transversal parcourt tous les séminaires : la hausse de l'activité. Une approche théorique sous-tend la plupart des interventions des « experts thématiques » : l'approche néoclassique et marginaliste du marché de l'emploi. Nous avons montré le rôle actif de la Commission dans l'orientation des discussions : la DG Emploi définit les thèmes et cadre les débats. Le développement précédent s'intéressait aux *causes* des contenus du MLP ; intéressons-nous maintenant à ses *conséquences* : ce qui se dit au sein de ces réunions a-t-il un effet quelconque sur les participants, ou n'est-ce qu'un dialogue sans suite, sans résultat, sans conséquence domestique ?

2.3.1. Les réformateurs sociaux à Bruxelles

Des personnalités politiques et administratives impliquées dans les réformes sociales que nous étudions en France, en Espagne et aux Pays-Bas sont passées par les séminaires thématiques du MLP. Qui est présent aux séminaires du MLP ? Arrêtons-nous sur une réunion précise, le séminaire du deuxième semestre de 2008. Ce séminaire thématique du 24 septembre 2008 traitait du « *développement des politiques nationales de flexicurité en réponse aux défis du marché du travail* ». La réunion s'est déroulée de manière classique¹⁴⁹⁷ : le matin, introduction par M. Xavier Prats Monné (qui était alors Directeur « Emploi » à la DG Emploi) ; intervention, ensuite, du Commissaire européen d'alors (M. Vladimír Špidla,

¹⁴⁹⁷ Commission Européenne, DG Emploi. «Le développement des politiques nationales de flexicurité en réponse aux défis du marché du travail – Agenda du séminaire thématique », Bruxelles, 24 septembre 2008.

Commissaire à l'Emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances) ; suivait l'exposé d'un professeur d'économie, puis quatre présentations d'exemples nationaux (Espagne, France, Italie et Slovénie). L'après-midi : cinq autres exemples nationaux (Finlande, Lettonie, Royaume-Uni, Suède, Pologne), puis la présentation des conclusions d'un groupe de travail sur les Services Publics de l'Emploi, avant deux tables rondes et la conclusion de M. Xavier Prats Monné. La journée d'étude s'est déroulée ainsi : qu'en pouvons-nous dire ? On voit déjà que les membres les plus importants de la Commission européenne sur les thématiques emplois étaient présents – Commissaire européen et Directeur à la DG Emploi. Mais pour les Etats membres, les membres présents n'étaient pas non plus des anonymes : pour l'Espagne c'est M. Alfonso Prieto, sous-directeur des Etudes sur l'Emploi à la Direction Générale au Ministère du travail, qui intervenait ; M. Alfonso Prieto était toujours sous-directeur des Etudes sur l'Emploi au moment des réformes « actives » du marché du travail en Espagne à l'automne 2012 et au printemps 2011¹⁴⁹⁸. Pour la France, c'est M. Jean-Denis Combrexelle qui est intervenu au séminaire MLP du 24 septembre 2008. M. Jean-Denis Combrexelle occupe des postes importants au sein du ministère du Travail depuis dix ans¹⁴⁹⁹. Spécialisé dans le droit du travail – c'est lui qui était responsable de la rédaction du nouveau code du travail français, « recodifié » en 2008¹⁵⁰⁰ – M. Combrexelle est depuis 2006 Directeur Général à la Direction générale du travail au Ministère du travail français. Directeur Général du Travail en 2008, M. Combrexelle était alors suffisamment proche de M. Xavier Bertrand pour prononcer les discours du Ministre en son absence¹⁵⁰¹ ; concernant la réforme qui nous intéresse (le RSA), c'est M. Combrexelle qui a conseillé M. Bertrand pendant les deux années de préparation de la réforme sur le Revenu de Solidarité Active (de 2007 à 2009)¹⁵⁰². Personnalité administrative incontournable des réformes françaises du travail entre 2006 et aujourd'hui, c'est M. Combrexelle qui intervenait dans le séminaire thématique 2008 du MLP. Présent en personne à Bruxelles, M. Combrexelle a pu échanger ses « expériences » et discuter avec le responsable du ministère du travail espagnol M. Alfonso Prieto : les responsables français et espagnols étaient présents autour de la même table du Séminaire

¹⁴⁹⁸ Voir chapitre consacré à la présentation des réformes récentes des systèmes de l'emploi dans chaque pays, *supra*.

¹⁴⁹⁹ Source : « Décret du 25 août 2006 portant nomination du directeur général du travail ». JORF n° 197 du 26 août 2006, p.101.

¹⁵⁰⁰ Combrexelle, J.-D., « Présentation du nouveau code du travail ». Présentation à la Direction Générale du Travail, 29 avril 2008 ; Charles, C. « Faux procès et vraies lacunes de la recodification ». *Santé & Travail*, n° 62, avril 2008.

¹⁵⁰¹ Bertrand, X. « Conférence de la présidence française sur la lutte contre les pratiques illicites d'emploi ». Discours de Xavier Bertrand lu par Jean-Denis Combrexelle, 13.10.08.

¹⁵⁰² Source : Annuaire de l'administration française [en ligne ; consulté le : 20 avril 2012.] Disponible sur : <<http://lannuaire.service-public.fr/>>

thématique organisé par la Commission européenne à Bruxelles le 24 septembre 2008.

Concernant les autres intervenants dans le séminaire thématique du 24 septembre 2008, un autre Français intervenait pour présenter les résultats du groupe de travail sur les Services Publics de l'Emploi : c'est M. Christian Charpy, directeur général du Service Public de l'Emploi français. Directeur de l'ANPE (renommée « Pôle Emploi » depuis 2008) entre 2005 et 2011, Christian Charpy était en poste au moment de la réforme française du RSA et a été un interlocuteur fréquent du ministre du Travail et du Haut Commissaire aux Solidarités Actives lors de la réforme¹⁵⁰³. Considéré comme un « *proche* » du Haut Commissaire – il déclarait en 2008 que Martin Hirsch était « *brillant et cultivé, ambitieux pour ce qu'il fait mais pas pour lui* »¹⁵⁰⁴ – M. Charpy connaissait Martin Hirsch « *depuis dix ans* »¹⁵⁰⁵, avant même que celui-ci soit membre du gouvernement. Les deux responsables ont pu montrer leurs proximités de vues lors de plusieurs réunions publiques – notamment lors du séminaire organisé par le Haut Commissariat à Paris le 29 mai 2009, ou lors de la Conférence nationale sur l'expérimentation sociale qui s'est tenue au Théâtre de Chaillot le 29 mars 2010¹⁵⁰⁶. Le 24 septembre 2008, c'est à Bruxelles que M. Charpy était invité – pour parler des réformes actives du marché du travail avec des directeurs de la DG Emploi et avec le Commissaire européen en personne.

Des personnalités politico-administratives impliquées dans les processus de réformes domestiques sont passées par les séminaires du MLP : elles se sont rencontrées à Bruxelles, ont pu participer aux mêmes tables rondes, écouter les exposés thématiques des économistes invités par la Commission, entendre les prises de parole de la DG Emploi. Nous avons pris l'exemple du séminaire du 24 septembre 2008, mais nous aurions pu en prendre d'autres : le 20 avril 2005, M. Aart Jan Bette est intervenue dans le séminaire thématique sur le « Prolongement de la vie professionnelle ». Or, de 2003 à 2007, M. Aart Jan Bette a été conseiller principal à la Direction du marché du travail et des affaires socio-économiques (ASEA) au Ministère des affaires sociales et de l'emploi hollandais (SZW). Le 12 mai 2009, c'est M. Michiel Sweers qui est intervenu pour le compte du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi hollandais ; il était alors le Directeur de la Direction du marché du travail et des

¹⁵⁰³ Barroux, R. « Pôle emploi veut que les départements financent le suivi renforcé des allocataires du RSA ». *Le Monde*, 29.05.09.

¹⁵⁰⁴ Landré, M. « Ce que pensent de Martin Hirsch plusieurs de ses proches ». *L'Expansion*, 28.03.2008.

¹⁵⁰⁵ *idem*.

¹⁵⁰⁶ Conférence nationale de l'expérimentation sociale. « *Réformes contre Placebo ?* ». Conférence organisée par la Haut Commissariat aux Solidarités Actives, Paris, 29 mars 2010.

affaires socio-économiques, direction rattachée à la Direction Générale « Work » du SZW¹⁵⁰⁷. Ce même 12 mai 2009, M. Michiel Sweers a pu discuter avec M. Ignacio Camós Victoria, conseiller au ministère du Travail espagnol – qui intervenait alors pour présenter les applications espagnoles du principe de « flexicurité ». Pour l’Espagne encore, le 9 novembre 2010 c’est M. Juan José Barrera Cerezal qui représentait le ministère du Travail à Bruxelles ; or, M. Juan José Barrera Cerezal était alors Directeur général au Ministère espagnol du travail.

Des responsables ministériels des trois pays étudiés (Espagne, France, Pays-Bas) se sont donc bien rencontrés au cours des mêmes réunions organisées par la Commission européenne au sein du MLP – et nous ne présentons ici qu’un florilège des intervenants invités à faire un exposé formel sur l’expérience de leur pays. A côté de ces personnalités inscrites sur le planning du MLP, des membres des ministères sont invités à écouter les présentations à chaque séminaire, sans apparaître pour autant dans l’agenda officiel. Si on ajoute les membres ministériels qui assistent aux réunions sans faire partie de la liste des discutants, on constate que les séminaires thématiques du MLP réunissent un nombre de personnalités administratives nationales plus important encore ; ainsi, lors du séminaire du 7 novembre 2011 dont nous avons pu nous procurer la liste des invités, nous savons que deux membres du Ministère espagnol du Travail assistaient à la réunion sans pour autant apparaître dans la liste des intervenants invités à faire une présentation officielle¹⁵⁰⁸. Faire cette observation est intéressant pour trois raisons : 1) on constate que les membres présents lors des séminaires du MLP sont plus nombreux que ce que pourrait laisser penser la liste des intervenants officiels : les délégations ministérielles ne comportent pas un seul mais plusieurs membres, ce qui multiplie d’autant le volume de l’assistance et l’audience des réunions ; 2) les deux acteurs administratifs espagnols en question ont des fonctions en lien tout à fait direct avec le sujet qui nous occupe : tous deux sont responsables du système d’indemnisation du chômage au ministère du Travail espagnol, l’un étant chef de la Sous-direction Générale des Prestations Chômage, l’autre étant responsable adjoint du même service ; 3) le fait que ces deux acteurs de l’administration espagnole aient participé à un séminaire du MLP est une aubaine pour notre enquête car nous avons pu rencontrer et interroger l’un des deux – le chef de la Sous-direction Générale « Prestations chômage ». La manière dont cet acteur raconte son expérience au sein d’un séminaire du MLP va nous permettre d’en savoir davantage sur

¹⁵⁰⁷ Voir l’organigramme du Ministère des affaires sociales et de l’emploi hollandais sur le site Internet du SZW :

< www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/organisatie/organogram >

¹⁵⁰⁸ Il s’agissait de Mme Isabel Torrente Tortosa et de M. Alfredo Novales Bilbao.

les *effets* des rencontres MLP sur les participants.

2.3.2. Quand des acteurs nationaux disent ce qu'ils ont entendu

On a vu que des acteurs ministériels étaient présents, qu'ils se rencontraient, qu'ils se socialisaient dans le contexte européen. Quels sont les effets de ces échanges sur les acteurs nationaux ? C'est ce que nous sommes demandés en interrogeant personnellement des participants aux séminaires thématiques du MLP. Nous avons pu rencontrer des membres de la DG Emploi au sein de la Commission européennes qui organisaient et intervenaient régulièrement dans ces séminaires¹⁵⁰⁹ ; toutefois, en nous posant la question spécifique des effets des séminaires MLP sur les responsables nationaux, nous nous concentrons ici sur les témoignages des participants nationaux à ces réunions.

Nous avons interrogé tout d'abord un membre du ministère du Travail espagnol qui avait participé au séminaire thématique MLP du 7 novembre 2011¹⁵¹⁰. Au début de l'entretien, nous questionnions ce responsable des prestations chômage sur la distinction entre politiques passives et actives et sur les réformes de l'indemnisation chômage en Espagne. Nous ne savions pas encore que l'enquête avait un lien quelconque avec le Programme d'apprentissage mutuel européen et la question n'avait pas été abordée avant l'entretien. L'extrait retranscrit ici fait partie de la seconde séquence de l'entretien : conformément au principe méthodologique de « *modulation des degrés de directivité au cours de l'entretien* »¹⁵¹¹, nous interrogeons alors l'enquête de manière plus directive, en introduisant des idées et des concepts précis pour mesurer les réactions – et en particulier la notion de « *make work pay* ». Étonnamment, c'est par cette entrée – et non après une question concernant l'Europe – que l'enquête a commencé à parler de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Nous avons choisi de retranscrire le long passage qui suit parce qu'il confirme des informations sur le contenu et la tonalité des séminaires du MLP, mais aussi et surtout parce qu'il traite des réactions domestiques aux réunions européennes :

¹⁵⁰⁹ Entretiens n°46, n°47 et n°51 en particulier. Les directeurs à la DG Emploi interviennent dans les séminaires thématiques pour introduire, cadrer et conclure les réunions (voir supra : 3.2.4. « *Le cadrage en personne : quand les Directeurs de la DG Emploi interviennent directement dans les séminaires* »).

¹⁵¹⁰ Entretien n°33.

¹⁵¹¹ Pinson G., Sala Pala V. « Les usages de l'entretien en sociologie de l'action publique : entretien compréhensif ou récit de vie ? », *op. cit.* Pour un rappel de la méthodologie d'enquête, nous renvoyons à la partie de la thèse consacrée à la présentation méthodologique de la recherche (chapitre Ier).

L'idée de faire en sorte que le travail paye davantage, 'make work pay'... C'est quelque chose que vous avez déjà entendu, ou pas spécialement ?

Pardon ? Que... Mettre en relation les cotisations... que celui qui paie est celui qui met au chômage, c'est ça ?...

Non, non : 'Make work pay', c'est... c'est une théorie...

C'est... celui qui provoque le problème qui paye ?

Non... [silence] Que la différence entre le niveau des prestations et le niveau des salaires soit plus grande, afin d'inciter davantage les travailleurs à...

Ah ! Oui, oui ! D'accord. Alors justement : il y a peu de temps, je suis allé à Bruxelles, à une réunion où on parlait de cette question justement. Et c'est là où j'ai vu, oui, on s'est posé ces questions... Ces théories, oui, il y en avait une qui avait à voir avec ça – je ne me rappelle plus le nom... Moi... Je dirais... Je ne sais pas. La vérité c'est que... Je ne sais pas quoi dire. La vérité c'est que : oui, évidemment, les salaires ne doivent pas être plus hauts ; euh, pardon : la prestation ne doit pas être plus haute que le salaire. Oui. Le système doit faire que ça se passe comme ça...

[silence]

Quand êtes-vous allé à Bruxelles pour cette réunion ?

Le 7 novembre.

C'est très récent.

Oui.

C'était une réunion avec la Commission européenne, des experts... ?

Oui. Y participaient... oui, il y avaient plusieurs personnes... [silence]. Mais à moi, ce qui m'a semblé, c'est que le ton du séminaire était très très économique.

Ah oui ?

Oui, c'était des présentations depuis le point de vue économique. Des analyses, des études économiques... A moi... ça m'a déçu un peu. J'y allais plus pour qu'ils me donnent la recette, non ? C'est ce que je me demandais : quelle est la clef ? Et comment pouvons-nous améliorer la situation de l'emploi?... Parce que la recette, jusque-là, nous ne l'avons pas trouvée... [...] Où est la clef ? Quelle est la tendance vers laquelle nous devons aller ? Et, à la fin, personne ne donne la réponse, personne ne donne la recette. Les théories des économistes, oui. Mais je crois que les recettes, La Solution avec une majuscule, je ne l'ai pas encore entendue [rires].

Et dans cette réunion, les principaux intervenants ?

Je peux t'envoyer les documents...

Oui...

Je peux t'envoyer les publications qu'ils nous ont fait parvenir. [...] Précisément dans ce séminaire, on parlait de... des désincitations, et tout... Et je me suis demandé : est-ce que, réellement, nous avons un système qui désincite ? C'est vrai que c'est une question qui doit être posée...¹⁵¹²

Cette séquence de l'entretien débute difficilement : l'interviewé ne comprend pas

¹⁵¹² Entretien n°33.

immédiatement où l'enquêteur veut en venir, la question ne suscite pas une réponse claire et immédiate, les termes utilisés par l'enquêté (« make work pay ») n'inspirent rien de particulier pour l'interlocuteur. Ou plutôt, si : les termes utilisés par l'enquêteur éveillent l'attention, mais sur des sujets qui ne sont pas ceux qu'attendait l'enquêteur – et c'est d'ailleurs souvent par ces surprises que l'on apprend le plus au cours d'un entretien, par les décalages entre les attentes préformées de l'enquêteur et les réactions non prévues de l'enquêté¹⁵¹³. Ici, on observe classiquement que les premières réactions de l'enquêté se font à partir du cadre de référence le plus proche, c'est-à-dire en fonction d'enjeux sociopolitiques actuels. Dans son contexte de sens immédiat, l'enquêté entend la première question comme une référence aux conditions des licenciements et au mode de financement des prestations de licenciement (« cotisations »... « celui qui met au chômage ») – des questions qui étaient en haut de l'agenda politique espagnol au moment de l'entretien, suite aux deux réformes du marché du travail qui avaient eu lieu au cours des douze mois précédents en Espagne. L'extrait débute péniblement, donc, et nous nous apprêtons à rayer l'hypothèse selon laquelle l'enquêté connaît les théories du « make work pay » ; toutefois, avant de passer à une autre question où de relancer sur le sujet des licenciements, nous décidons de tester encore l'hypothèse du « make work pay » mais en abandonnant cette expression qui ne suscite manifestement pas de réaction. Nous reformulons donc la question en évitant les expressions théoriques et en présentant le contenu du concept avec des mots simples. Or, à partir de ce moment, la réaction va être immédiate, l'assentiment total et la réaction inespérée : « oui, oui », si c'est de ce sujet que l'on voulait parler, alors oui, l'enquêté en a bien « *entendu parler* ». Ce début d'extrait, hésitant et incertain, illustre le constat selon lequel des théories peuvent exister et imprimer leurs marques sur des agents sociaux quand bien même ces théories ne seraient pas exprimées par des concepts formalisés : des idées restent même quand les références passent¹⁵¹⁴.

Surtout, ce qui nous intéresse pour notre propos sur l'eupéanisation c'est la manière dont la variable communautaire apparaît dans cet entretien : « Bruxelles » arrive très brutalement dans la discussion, à un moment où on ne l'attendait pas, et alors que l'on discutait des théories incitatives. Après une question et une brève relance auxquelles il a

¹⁵¹³ Leech, B. « Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews ». *PS : Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, Dec., 2002.

¹⁵¹⁴ Nous avons fait le même constat lors d'un autre entretien (entretien n°71). L'enquêté ne répond pas à la question sur le « making work pay » et ne semble pas comprendre l'expression seule. Toutefois, après une brève définition du concept (« faire en sorte que le niveau de salaire soit plus élevé que le niveau des prestations, afin que les allocataires soient incités à retourner au travail »), alors l'enquêté répond positivement : « Oui, oui : c'est la question des incitations au travail : étudier la progressivité des allocations pour garantir que... que ça vaille le coup de travailler ».

répondu par des formules interrogatives (« *Pardon ? Que... [...] c'est ça ?...* »), l'enquêté montre qu'il comprend la dernière reformulation, en acquiesçant et en utilisant des expressions d'agrément (« *Ah ! Oui, oui ! D'accord* »). Si le concept de « *make work pay* » ne provoquait pas de réaction immédiate, l'idée « *que la différence entre le niveau des prestations et le niveau des salaires soit plus grande* » évoque immédiatement quelque chose pour l'enquêté : c'est « *Bruxelles* », immédiatement, qui est invoquée dans la discussion. « *Il y a peu de temps, je suis allé à Bruxelles...* ». Alors que nous n'interrogeons pas du tout sur les questions européennes et que nous n'avions jamais mentionné les réunions du MLP au cours de l'entretien, c'est l'enquêté lui-même qui évoque spontanément ces thématiques et qui prend l'initiative de parler de questions européennes. A ce stade de cet entretien, nous ne savons pas encore si la variable communautaire est seulement un élément de contexte pour l'enquêté ou si les deux sujets lui semblent liés par une relation de causalité. Simplement, l'enquêté fait spontanément un lien entre la question des incitations au travail et des thématiques européennes. Cette information et le lien entre les deux variables sont précisés dans la suite de la discussion : c'est dans une réunion organisée par la Commission européenne que l'enquêté a entendu parler de cette question, « *justement* ». Ce constat est intéressant pour une première raison : il confirme que la réunion du 7 novembre 2010 dont le sujet général était « *Unemployment benefits in times of crisis* » n'a pas (ou pas seulement) traité des prestations sociales en tant qu'amortisseurs sociaux dans un contexte de crise mais que cette réunion a traité, de manière critique, des effets pervers de l'assurance chômage et de la générosité des prestations sur les retours à l'emploi. Dans un entretien réalisé plus tard, un autre participant à ce séminaire MLP du 7 novembre confirmera :

Le séminaire, surtout... bon, il y a eu plusieurs présentations. Mais, dans leur majorité, elles visaient à déterminer si les politiques passives, c'est-à-dire les prestations chômage, incitaient ou désincitaient à accéder au marché du travail... à l'incorporation au marché du travail¹⁵¹⁵.

Nous avons ici une confirmation de ce que l'on avait étudié plus haut sur « l'effet de cadrage » : non seulement les thématiques des séminaires du MLP sont déterminées par la Commission, mais en outre les manières d'aborder les sujets renvoient le plus souvent à des approches économiques critiques sur les effets de la protection sociale sur le marché du travail. L'enquêté dont nous avons retranscrit le long passage d'entretien¹⁵¹⁶ déplore dans la suite de la discussion la tonalité de la réunion ; en parlant des personnes présentes et du

¹⁵¹⁵ Entretien n°71.

¹⁵¹⁶ Entretien n°33.

contenu des échanges, il affirme spontanément : « *c'était des présentations depuis le point de vue économique. Des analyses, études économiques...* ». Comme nous l'avons noté par l'étude des listes d'intervenants, les enquêtés confirment la surreprésentation « *des économistes* » au sein des séminaires du MLP. Lors de la réunion du 7 novembre, « *le ton du séminaire était très très économique* » d'après un participant¹⁵¹⁷ ; pour un autre « *basiquement, il s'agissait surtout d'analyses statistiques, en détails, sur les différents systèmes européens. Pour savoir si les prestations chômage encouragent ou non les travailleurs à chercher du travail par eux-mêmes. [...] Des exposés d'économistes, surtout* »¹⁵¹⁸.

Au-delà de ces confirmations sur les tonalités des débats et les affiliations académiques des exposants, que nous apprennent les entretiens sur les effets de la réunion sur l'auditoire ? « *Dans ce séminaire, on parlait de... des désincitations, et tout... Et je me suis demandé : est-ce que, réellement, nous avons un système qui désincite ?* »¹⁵¹⁹. Cet extrait fait le lien explicite entre une variable indépendante et une variable dépendante : c'est au cours de cette réunion que le responsable administratif espagnol s'est posé cette question. Nous ne savons pas si c'est la première fois que l'enquêté se posait cette question, s'il découvrait ce problème grâce à l'action exclusive du MLP. Cette question est de peu d'intérêt et elle est probablement impossible à démêler : il faudrait savoir tout ce que l'enquêté a lu, vu et entendu au cours de sa socialisation primaire et secondaire pour savoir s'il avait déjà entendu ces arguments ou si c'était vraiment la toute première fois qu'il était confronté à ces thématiques ; la réponse serait d'ailleurs probablement négative. L'intérêt n'est pas là : les réunions MLP n'inventent pas des théories, elles participent à leur plus grande audience et à leur plus grande diffusion. Au cours de cette réunion et par la suite, ce responsable espagnol s'est posé la question du caractère désincitatif des allocations ; il l'a prise au sérieux et – le temps d'un séminaire au moins – cette question des incitations au travail a été tout en haut de la liste de ses préoccupations. Le séminaire du MLP a participé – peut-être modestement, mais de manière explicite – au changement de l'ordre des préoccupations de ce membre du ministère du travail espagnol : la réunion a eu un effet sur l'auditoire en le forçant à se poser des questions. On retrouve « l'effet d'agenda » classique : en parlant d'une thématique, le locuteur fait de cette thématique un sujet digne d'intérêt, un sujet difficile à esquiver, un « problème » important et qu'il va falloir traiter. L'enquêté a une formule révélatrice à la fin

¹⁵¹⁷ Entretien n°33.

¹⁵¹⁸ Entretien n°71.

¹⁵¹⁹ Entretien n°33.

de l'extrait : « *C'est vrai que c'est une question qui doit être posée* ». Cette formule est riche de sens : elle se contente de parler d'une « question » sans donner la réponse, mais elle parle de vérité : *c'est vrai*. Avant même qu'il y ait des propositions et des réponses « vraies », il y a déjà des questions qui devraient, naturellement et nécessairement, être posées. A la fin de la journée d'étude, la question des intérêts financiers à travailler s'était imposée comme sujet « vrai » pour ce responsable des prestations chômage au ministère de l'emploi : l'enquêté reconnaît que ce « *devait* » être un sujet à traiter.

Une fois la question des incitations constituée en sujet digne d'intérêt, comment l'enquêté s'est-il positionné dans le débat ? On constate en tout début d'entretien une difficulté à se positionner : « *Moi... Je dirais... Je ne sais pas. La vérité c'est que... Je ne sais pas* ». Cette indétermination peut signifier plusieurs choses : 1) peut-être l'enquêté ne connaît pas bien le sujet – comme il semble l'avoir exprimé dès le début ; 2) peut-être ne se sent-il pas fondé ni légitime pour émettre un avis ; 3) A l'inverse, en tant que responsable des prestations chômage au ministère du Travail espagnol, peut-être cet acteur connaît-il bien le sujet et est-il très critique à l'égard des approches incitatives – sans toutefois oser formuler une telle critique de manière directe dans une interview enregistrée... A l'appui de cette dernière interprétation, on trouvera plusieurs remarques critiques esquissées tout au long du passage – critiques qui peuvent montrer une réserve implicite du locuteur (« *Je ne sais pas* », « *Mais à moi, ce qui m'a semblé, c'est que...* », « *personne ne donne la réponse* »...).

Quelle que soit celle de ces trois raisons qui est la plus juste, on remarque une difficulté à prononcer un avis négatif sur les incitations. Tout se passe comme si l'enquêté avait été auparavant critique, ou réservé, ou étranger à ces questions et qu'il était devenu, presque par la force des choses, de plus en plus convaincu ; ainsi, après un long passage où les prises de paroles restent indéfinies et incertaines (« *Moi... Je dirais... Je ne sais pas. La vérité c'est que... Je ne sais pas quoi dire...* »), l'enquêté finit par assumer une opinion : « *La vérité c'est que : oui, évidemment, les salaires ne doivent pas être plus hauts ; euh, pardon : la prestation ne doit pas être plus haute que le salaire. Oui. Le système doit faire que ça ce passe comme ça...* ». On comprend que pour un responsable des prestations chômage, un argument clairement défavorable aux allocations soit difficile à exprimer – et c'est d'ailleurs l'objet d'un lapsus, l'enquêté commençant par suggérer que les allocations devaient être plus élevées que les salaires... Mais après la réticence et le lapsus, l'enquêté finit par reconnaître ce qu'il appelle « *la vérité* » : oui, il y aurait une proposition « vraie » en matière de protection sociale, et cette proposition ce serait que le niveau des prestations d'indemnisation du chômage doit être plus bas que le niveau des salaires. Cette proposition est d'ordre général

et ce n'est qu'une première concession théorique : les prestations sont inférieures aux salaires, c'est normal, le système est conçu comme tel. Toutefois, cette proposition générale qui peut sembler de bon sens peut impliquer des changements majeurs selon la manière dont on comprend le « salaire ». Si le salaire en question désigne *l'ancien* niveau de rémunération, alors cette formule n'est qu'un constat : les allocations sont calculées sur un pourcentage du dernier salaire perçu, donc elles sont théoriquement inférieures à ce dernier salaire. Mais si on prend en considération le *futur* salaire, c'est-à-dire le salaire proposé pour un *nouvel* emploi, alors l'expression de l'enquêté rejoint directement les propositions incitatives : faire en sorte que *la prestation ne soit pas plus haute que le salaire*, c'est veiller à un écart suffisant entre l'allocation d'un chômeur et les offres que le marché lui propose. C'est dès lors envisager le niveau des allocations non pas en fonction d'un critère d'assurance ou de justice – je reçois en fonction de ce que j'ai cotisé – mais en fonction de ce que cette allocation provoquera sur mon comportement futur. Entre les deux interprétations de la phrase de l'enquêté, laquelle considérer comme la plus juste ? Si le début de l'entretien est ambigu, la fin de l'extrait permet de clarifier l'interprétation : lorsque l'enquêté se demande « *est-ce que, réellement, nous avons un système qui désincite ?* », c'est à la question des « *désincitations* » au travail qu'il fait clairement référence. On le remarque encore : l'enquêté ne défend pas vigoureusement et avec un caractère militant une théorie des incitations sur le marché du travail. Simplement, on se rend compte que ce sujet face auquel il est mal à l'aise, dans le doute ou incertain, s'impose de plus en plus comme une question qui mérite d'être posée, et qui doit être formulée selon le point de vue des « incitations ».

La conclusion à laquelle nous arrivons n'est pas que des acteurs totalement réticents à une idée sont devenus des partisans farouches de cette idée dans l'intervalle d'une réunion unique – ce serait sans doute conférer trop de pouvoir aux dites réunions et trop peu de force de résistance aux acteurs. Ce que nous avançons c'est que les réunions du MLP ont pu, *a minima*, conforter les acteurs qui croyaient déjà aux vertus de l'incitation, et contribué à affaiblir la position de ceux qui n'étaient pas convaincus *a priori* – ou en tout cas contribué à faire grandir le doute chez ces acteurs. Cette réunion du 7 novembre 2011 n'a sans doute pas provoqué à elle seule un retournement définitif des objectifs et des manières de voir les politiques de l'emploi au ministère du Travail espagnol ; elle n'a peut-être pas convaincu entièrement et définitivement Madrid qu'il fallait diminuer la générosité des allocations chômage. Toutefois, cette idée a été rendue audible, acceptable, « normale » pour les acteurs nationaux présents au séminaire du MLP. En étant défendue par des économistes et des

représentants de la Commission européenne au sein du Mutual Learning Programme, la thématique des « incitations » a été insérée ou formulée plus clairement dans les agendas et les préoccupations des responsables politico-administratifs domestiques. Même s'ils n'en sont pas encore des partisans résolus, des acteurs administratifs domestiques ont intériorisé les propositions incitatives : 1) en leur reconnaissant importance et pertinence (« *C'est un thème intéressant, c'est vrai* »¹⁵²⁰ ; « *C'est vrai que c'est une question...* »¹⁵²¹ ;) ; 2) en se posant eux-mêmes la question avec une acuité renouvelée : « *est-ce que, réellement, nous avons un système qui désincite ?* ».

La deuxième conclusion qu'il faut tirer concerne la tension entre conviction et résistance : les acteurs qui participent au MLP, quels qu'ils soient, peuvent-ils être convaincus par les autres intervenants ? C'est une question théorique classique : qu'est-ce que des acteurs différents, aux intérêts sociaux distincts, peuvent réellement accepter des critiques et des propositions qui leurs sont faites¹⁵²² ? Pour en rester au cas présent, on peut noter que le responsable du Ministère espagnol est reparti « *déçu* » du séminaire du MLP – ce qui exprime sa capacité critique à l'égard de la réunion. On pourrait se dire que les idées ne suffisent pas à provoquer le changement face à des acteurs opposés ou réticents *a priori* ; pourtant, on remarque en même temps que si l'enquêté se dit « *déçu* », ce n'est pas à cause du contenu idéologique ou d'une opposition sociale, mais par le caractère trop « *théorique* » des discussions : le responsable espagnol attendait des « *solutions* » pratiques, et il est reparti sans les avoir « *entendue[s]* ». L'enquêté est venu à la réunion avec des attentes, des « *demandes* ». Ce point est crucial parce qu'il montre un état d'esprit, une ouverture de l'enquêté aux propositions qui peuvent lui être faites : le responsable madrilène espérait « *la clef* », « *la recette* », « *La Solution avec une majuscule* ». Ce passage peut prêter à sourire un lecteur critique, qui regarderait avec un œil dubitatif les espoirs du responsable administratif encore persuadé que des solutions miracles, efficaces en tout temps et en tout lieu, existent en matière de politiques publiques. Toutefois, nous noterons que l'enquêté lui-même exprime une distance ironique à l'égard de ses propres attentes : cette réponse miracle, il ne l'a « *pas encore entendue* [rires] ».

Au-delà des réactions réflexives et critiques, l'enquêté montre ses raisons de participer à une réunion du MLP : il attendait quelque chose de cette réunion à Bruxelles, il voulait en tirer des informations, des conseils, des idées. Dans un contexte de crise de

¹⁵²⁰ Entretien n°71.

¹⁵²¹ Entretien n°33.

¹⁵²² Casey, B.H., Gold, M., Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another?, *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005, p. 23-43.

l'emploi particulièrement dramatique, on comprend que le responsable du ministère du Travail espagnol était attentif aux propositions et aux « bonnes idées » qu'il pouvait rapporter d'une réunion d'« experts ». De manière générale et par delà le contexte de crise, on comprend aussi que de nouvelles idées peuvent être profitables à des acteurs qui sont en demande ou en besoin de changement : venir à Bruxelles, c'est peut-être venir chercher de nouveaux arguments pour réussir à faire changer ses politiques domestiques. Les acteurs qui venaient à Bruxelles avec des demandes contraires aux propositions « actives » et incitatives sont rentrés chez eux sans nouveaux arguments, sans nouvelles ressources, et ont peut-être été en partie ébranlés dans leurs convictions en se posant avec plus d'insistance la question des incitations. A l'inverse, les acteurs qui venaient à Bruxelles déjà « ouverts » aux propositions incitatives repartent avec encore plus d'arguments, de théories, de concepts et d'indicateurs pour faire valoir ces arguments dans les arènes nationales. L'eupéanisation a des effets sur les acteurs nationaux en rendant certaines positions théoriques et institutionnelles plus évidentes, et en rendant les options divergentes plus difficiles à tenir – à la fois dans les arènes communautaires et dans les débats nationaux.

Finalement, qu'apprend-on lors des réunions du MLP à Bruxelles? Pour le responsable du Bureau des affaires internationales au Ministère des affaires sociales et du travail hollandais (SZW), les instruments « souples » de la Stratégie Européenne pour l'Emploi favorisent le partage des mêmes mots et des mêmes concepts : « *grâce à la Stratégie pour l'Emploi, nous avons appris, dans l'Union Européenne, à parler le même... avec les mêmes mots, les mêmes idiomes, la même terminologie* »¹⁵²³. On pourrait remarquer avec ironie que la convergence cognitive ne fonctionne pas encore parfaitement en Europe, étant donné que des responsables administratifs ayant participé à un séminaire MLP ne connaissaient pas l'expression « *make work pay* » au moment de l'entretien¹⁵²⁴... Mais les deux constats ne sont pas contradictoires : malgré un flottement toujours perceptible sur les références théoriques précises, les idées sont comprises et partagées. Plus encore : même si un responsable madrilène n'était pas expert des questions incitatives, on note que c'est justement à Bruxelles qu'il a été familiarisé avec ces notions (« *c'est là où j'ai vu, oui, on s'est posé ces questions* »¹⁵²⁵). Autrement dit, il ne faut pas mesurer l'effet brut des réunions du MLP (ce que les acteurs disent à leur sortie) mais l'effet net, à savoir le changement que ces réunions

¹⁵²³ Entretien n°20.

¹⁵²⁴ Entretien n°33 et n°71.

¹⁵²⁵ Entretien n°33.

ont suscité chez les acteurs, la distance qu'ils ont parcourue. Et alors on peut prendre au mot l'enquête hollandais lorsqu'il nous dit : « *nous avons appris, dans l'Union Européenne, à parler le même... avec les mêmes mots* ». Les instruments de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ont pu provoquer de véritables apprentissages : partant de connaissances plus ou moins formalisées concernant les concepts utilisés par la Commission, les acteurs impliqués ont pu découvrir un langage nouveau, faire l'effort de s'y former, de s'y plier, avant de l'utiliser à leur tour. C'est à une convergence cognitive¹⁵²⁶ que l'on assiste, des acteurs de pays différents se réunissant dans un même espace pour apprendre à parler ensemble, avec les mêmes expressions et les mêmes concepts. « *Ca créé une langue de base pour les Etats membres, quand ils parlent et discutent de leurs réformes du marché de l'emploi* »¹⁵²⁷ reconnaît un responsable politico-administratif hollandais ; pour le Chef du bureau des affaires européennes et internationales au ministère des affaires sociales français, « *oui, 'l'activation', c'est devenu un vocabulaire politique courant* »¹⁵²⁸ ; d'après un responsable de la SEE à la Commission européenne « *c'est un langage commun, un langage de base qui s'est transféré* »¹⁵²⁹.

Tout le monde parle la même « *langue de base* » dans les réunions communautaires : il faut comprendre ce que ce constat suggère du rapprochement lexical, conceptuel et sémantique entre les représentants des différents Etats membres :

Il y a maintenant un langage commun, entre les Etats membres. On se comprend mieux. [...] Un Etat qui voudrait maintenant rejoindre l'Union, il va rencontrer déjà un acquis de cette coordination ouverte entre les Etats membres. Il ne va pas trouver 27 langages différents, il va trouver quelques bases communes. Evidemment avec des variantes, avec des choix politiques différents, mais bon... Par exemple, une des choses dont on pourrait dire, vraiment, au niveau de la substance, qui a énormément changé avec la Stratégie Européenne pour l'Emploi, c'est que avant la Stratégie, il y avait... les Etats ils mettaient plus l'accent sur les politiques passives. Donc il y avait beaucoup d'argent sur les assurances chômage. Et les services publics pour l'emploi étaient des bureaux de paiement des allocations chômage. Et on a fait un progrès énorme de passer de cette idée de « *passive measures* » à l'activation. Et ça c'est un acquis pour tous les pays de l'Europe maintenant : ça ne suffit pas de payer les allocations chômage, il faut proposer de la formation, il faut faire du conseil de carrières, etc. Donc il y a des choses qui sont plus orientées sur la réintégration des personnes dans le travail. Et ce changement de perspective, de méthode, il est, il a été proportionné par la Stratégie¹⁵³⁰.

¹⁵²⁶ Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? » *op. cit.* ; Mandin C., Palier B. « L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales ». *op. cit.*

¹⁵²⁷ Entretien n°20.

¹⁵²⁸ Entretien n°4.

¹⁵²⁹ Entretien n°51.

¹⁵³⁰ Entretien n°20.

On peut parler de convergence parce que, par delà les problèmes de traduction et les variations d'interprétation, le sens des notions importantes est peu ambigu et partagé. A ce sujet, le responsable du Bureau des affaires Internationales au SZW prend un exemple qui nous intéresse directement – à savoir la définition même du concept d'« *activation* » :

Ce que je veux dire, c'est que : si nous parlons d'« activation des chômeurs », maintenant, dans n'importe quel pays d'Europe on sait ce que ça veut dire.

Oui ?

Et malgré, peut-être, des voies différentes vers l'activation : nous savons qu'à la fin ça veut dire que ces personnes devraient prendre un travail. Un travail qui les fera cotiser et payer des impôts. Afin de... de financer, de rendre possible le financement des institutions sociales, des arrangements sociaux que nous avons développés. Donc je pense qu'avec cette terminologie commune nous avons adopté une approche commune, oui¹⁵³¹.

Cet enquête hollandais fait, au niveau des réunions communautaires, le même constat que nous avons fait au niveau national : l'« activation des chômeurs » suggère immédiatement un processus de mobilisation des chômeurs sur le marché de l'emploi, même chez les acteurs politico-administratifs les moins spécialistes de la question. L'« activation » est une terminologie intuitivement critique, qui suggère immédiatement un présupposé : s'il y a « activation », c'est qu'il y avait « passivité » au préalable. Si la convergence des termes est si importante c'est parce que les mots ne sont pas neutres et qu'ils portent avec eux des implicites et des présupposés lourds de sens. Qualifier ainsi les politiques d'indemnisation du chômage en « politiques passives », c'est suggérer l'inertie, l'inefficacité voire l'inutilité des dispositifs de remplacement de revenu. Se mettre d'accord pour utiliser le mot « politiques passives » pour désigner les politiques d'indemnisation, c'est accepter la catégorisation de l'OCDE – qui propose, depuis les années 1990, la distinction entre dépenses passives (préretraites et allocations) et dépenses de PAMT (Politiques Actives du Marché du Travail : tout ce qui n'est pas inclus dans la catégorie précédente). « *S'ajuster à une terminologie commune* »¹⁵³², adopter une même manière de dire les problèmes, c'est adopter une manière commune de les présenter et de se les représenter. Dans les réunions bruxelloises, les acteurs nationaux sont baignés dans un environnement de sens spécifique, qu'ils doivent s'approprier s'ils veulent en comprendre le sens ; or, en s'appropriant et en réutilisant ce vocabulaire, ils en intériorisent certains implicites et participent eux aussi de la diffusion de ces idées.

Si les réunions du MLP participent de la diffusion des idées, ce n'est pas uniquement parce que les participants vont être de plus en plus accoutumés et familiarisés avec certaines

¹⁵³¹ Entretien n°20.

¹⁵³² *idem*.

notions et approches mais c'est parce qu'à leur tour, ces acteurs nationaux européens vont rentrer dans leurs structures domestiques et véhiculer ces notions. Si étymologiquement « *comprendre* » c'est « *prendre avec soi* », il faut voir ce que les acteurs nationaux qui ont « *compris* » et « *pris avec eux* » les principes communautaires font de ces idées et principes une fois revenus dans leurs ministères nationaux. La diffusion des idées est un processus toujours délicat à mesurer parce que les idées sont non tangibles ; toutefois, ces idées s'incarnent parfois dans des publications, des notes et des échanges de courriers, qui sont autant de marqueurs permettant de suivre le parcours des idées entre différents niveaux de gouvernement. Les réunions bruxelloises ont des effets au-delà des seuls acteurs présents : nous allons le montrer en suivant ce que les acteurs passés par Bruxelles font, une fois revenus dans leurs ministères respectifs.

2.4. Le retour à la maison ou l'eupéanisation des ministères

Pourquoi la socialisation des élites dans le contexte communautaire a-t-elle des effets sur les structures domestiques ? Après tout, les réunions du MLP ne font se rencontrer qu'une minorité de représentants des ministères : comment les agents domestiques non présents à Bruxelles pourraient-ils être impactés par des réunions auxquelles ils n'ont pas participé ?

2.4.1. La diffusion personnelle des documents

Comment les capitales nationales pourraient-elles être influencées d'une quelconque manière par des réunions bruxelloises ? C'est parce qu'après avoir été imprégnées de notions, de contenus et de références spécifiques dans les réunions communautaires, les élites nationales européennes participent à leur tour de la diffusion de ces mêmes notions, contenus et références dans les contextes domestiques. On pourrait prendre le premier cas espagnol présenté plus haut¹⁵³³ pour nous opposer que, *a contrario*, on dispose là d'un exemple d'acteur incapable de diffuser des théories économiques puisqu'il ne les a lui-même pas totalement intégrées et qu'il ne se rappelle ni des noms ni des concepts précis. Nous répondrons qu'il n'est pas nécessaire d'être un expert pour être un passeur : dans ce cas

¹⁵³³ Entretien n°33.

précis, justement, le responsable madrilène nous a donné un excellent cas d'étude de diffusion, puisqu'il nous a proposé au cours de l'entretien de nous faire passer les publications qu'on lui avait diffusées au cours de la réunion. Ainsi, c'est par l'entremise de ce responsable ministériel madrilène que nous avons pu avoir accès à la publication 2011 de l'Employment Outlook – avant même la sortie officielle de la publication de l'OCDE. Alors même que l'acteur en question a pu critiquer certains aspects de l'exposé du représentant de l'OCDE lors de la réunion du 7 novembre, le chef du bureau des allocations chômage à Madrid a lui-même été un acteur de la diffusion d'un document de l'OCDE hors du cadre bruxellois où il l'avait reçu. La publication de l'OCDE lui avait été envoyée via un courrier électronique par les organisateurs de la réunion du 7 novembre¹⁵³⁴. Disposant du fichier sur son ordinateur et sur sa boîte mail personnelle depuis le 31 octobre 2011, le chef du bureau madrilène a pu facilement faire passer la publication de l'OCDE à son tour par la suite – nous en avons été un témoin et un destinataire direct. La diffusion des idées passe par des processus intangibles comme les discussions et les échanges informels ; mais la diffusion passe aussi par des échanges de documents – ce qui peut avoir le mérite, pour l'enquêteur, de laisser des traces tangibles, matérielles et facilement vérifiables.

2.4.2. L'assimilation par le décodage/recodage : suivre les acteurs nationaux

La diffusion des idées depuis Bruxelles passe par plusieurs canaux : c'est à la fois le partage des documents reçus à Bruxelles, mais c'est aussi la retraduction et la publication des principes bruxellois dans les contextes domestiques. Les participants domestiques à la Stratégie Européenne pour l'Emploi se convertissent progressivement en spécialistes domestiques attitrés sur l'Europe et ils participent au transfert et à l'acclimatation des principes européens par leur traduction dans le langage et le contexte national. Comment mesurer ce processus ? Il est très probable que les participants aux réunions du MLP racontent et expliquent à leurs collègues et à leurs supérieurs hiérarchiques, une fois revenus des réunions, le contenu et la teneur des discussions. Il s'agit là d'une forme de partage intéressante et sans doute très efficace en ceci qu'elle reformule dans un langage courant et aisément partageable des principes politiques formels et parfois abstraits. Toutefois, cette forme de socialisation quotidienne des ministères aux principes communautaires est

¹⁵³⁴ Mme Loraine Schaeckens de la DG Emploi et Mme Sarah Fleury de l'ICF-GHK. Voir la présentation de l'organisation des Séminaires thématiques du MLP, *supra*.

difficilement étudiable parce qu'elle est orale et informelle : il faudrait être présent sur le long terme dans les ministères pour pouvoir entendre et enregistrer ces échanges inter-collègues, par lesquels chacun retransmet ses impressions personnelles et ses expériences communautaires. Nous n'avons ni le temps ni la possibilité matérielle de réaliser trois enquêtes ethnographiques longues à la fois dans les services administratifs français, hollandais et espagnols, afin de savoir comment, dans la pratique de l'activité quotidienne, se forment et s'acclimatent progressivement des administrations domestiques au langage et aux modes de fonctionnement communautaires. En l'absence de cette méthode, des méthodologies alternatives peuvent nous renseigner sur les processus d'acclimation domestique des idées communautaires : il s'agit de « suivre » les acteurs nationaux européens et de voir ce qu'ils rédigent et ce qu'ils publient à leur retour dans leurs administrations nationales.

Ce qui nous prouve que les acteurs nationaux européens jouent un rôle de passage, de retraduction et de diffusion nationale des principes communautaires, c'est qu'ils rédigent des publications dont il reste des traces durables et des preuves vérifiables. Nous pouvons en trouver des exemples dans les trois cas d'étude – à la fois en Espagne, en France et aux Pays-Bas. Pour l'Espagne, M. Alfonso Prieto a participé à plusieurs séminaires thématiques du MLP entre 2000 et 2011 – notamment celui du 24 septembre 2008, qui traitait alors du « *développement des politiques nationales de flexicurité en réponse aux défis du marché du travail* »¹⁵³⁵. Que faisait M. Prieto après ses voyages à Bruxelles ? Il revenait à Madrid occuper son poste de sous-directeur des Etudes à la Direction Générale du Ministère du travail ; surtout – ce qui nous intéresse ici –, il participait à la diffusion et à la vulgarisation des principes politiques de la SEE en Espagne. Par quels moyens ? Par la publication d'articles : il a en particulier publié un article dans la *Revue du ministère du travail* dans lequel il présentait en une dizaine de pages l'historique de la Stratégie européenne, puis le bilan de cette stratégie dans l'ensemble de l'UE et en Espagne, et enfin les « *réformes nécessaires* » que devrait mettre en place l'Espagne dans les années ultérieures pour se conformer davantage à la SEE¹⁵³⁶. Cet article n'est pas une discussion critique sur la SEE, mais une explication simple du fonctionnement et du contenu de la SEE : ses sources bibliographiques proviennent exclusivement de sources communautaires (Recommandations de la Commission, Communications de la Commission, Lignes directrices). C'est un article de

¹⁵³⁵ Voir le site Internet du MLP : < www.mutual-learning-employment.net/ >

¹⁵³⁶ Prieto, A. « La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo ». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 52, 2004, p. 211-220

vulgarisation qui permet d'élargir l'audience et d'améliorer l'intelligibilité des stratégies communautaires dans le contexte espagnol – la traduction dans la langue domestique étant le premier mécanisme de la diffusion. Au-delà des articles, la diffusion est passée aussi par des supports non-écrits : M. Prieto a participé à des Conférences en Espagne dans lesquelles il exposait plus en détail les implications nationales de la SEE¹⁵³⁷. A l'écrit comme à l'oral, M. Prieto a défini des concepts communautaires dans la langue domestique, expliqué les attentes de la Commission, appris ou rappelé aux responsables politico-administratifs nationaux comment fonctionnait la SEE et quel était son contenu. Ce faisant, M. Prieto a été un acteur du transfert, en reformulant et en propageant dans le contexte espagnol les principes politiques entendus à Bruxelles.

D'autres mécanismes que la publication d'articles facilitent la diffusion : ce peut être la participation à des réunions, l'organisation de conférences ou même le conseil et l'échange direct. En Hollande, c'est par tous ces mécanismes que M. Aart Jan Bette a participé à la diffusion des principes de la SEE. Nous avons déjà parlé de M. Art Jan Bette dans ce chapitre : membre de la Direction du marché du travail au ministère hollandais du travail, M. Bette est intervenu dans plusieurs séminaires thématiques du MLP organisés au début des années 2000, notamment sur les questions liées au « *Prolongement de la vie professionnelle* »¹⁵³⁸. De retour aux Pays-Bas, M. Bette a pu présenter à son tour les principes européens sur le vieillissement actif (« active ageing ») dans plusieurs conférences organisées sur ces thématiques en Hollande. Il est notamment intervenu lors d'une conférence qui s'est tenue le 1^{er} décembre 2011 dans la ville de Dordrecht (dans la région de Rotterdam), et qui traitait des réformes d'activation du système d'invalidité en Hollande¹⁵³⁹. En 2004, il avait joué un rôle encore plus actif dans une conférence organisée en coopération entre le ministère des affaires sociales et la Commission européenne dans le cadre du semestre de la présidence néerlandaise de l'UE en 2004 – en faisant partie du comité d'organisation de la conférence¹⁵⁴⁰. Lors de la réunion du 1^{er} décembre 2011 à Dordrecht, M. Bette a pu expliquer à des responsables politiques et administratifs locaux les principes européens liés aux réformes « actives » ; à Amsterdam en 2004, c'est auprès d'experts et de responsables politico-administratifs de haut niveau que M. Bette présentait les politiques d'« active

¹⁵³⁷ Prieto, A. «La Estrategia Europea para el Empleo: Los Planes de Acción y las personas con discapacidad». IVE Jornadas Científicas de Investigación sobre personas con discapacidad, Salamanca, 2001.

¹⁵³⁸ Voir *supra*.

¹⁵³⁹ Bette, A.- J. « Werken naar vermogen ». Présentation à la Conférence « Wat is de nieuwe Wet Werken naar Vermogen », Ville de Dordrecht, 1^{er} décembre 2011.

¹⁵⁴⁰ « Jobs for Europe ». High-level Expert Conference on the Social Policy Agenda for the European Union, Amsterdam, 25 et 26 Octobre 2004.

ageeing ». En plus de l'intervention dans ces conférences aux Pays-Bas, M. Bette semble avoir joué un rôle de diffusion plus direct et plus individualisé en conseillant et en informant plusieurs personnalités sur les politiques européennes de l'emploi. Si l'on en croit la liste des remerciements en début d'article, M. Bette a pu discuter des stratégies européennes en matière d'« active ageing » avec des chercheurs¹⁵⁴¹ et des membres du Bureau d'analyse économique au sein du Ministère des affaires économiques¹⁵⁴². A la fois par ses publications, par l'organisation et la participation à des conférences, par le conseil direct au sein des ministères, M. Bette a participé à la diffusion, à l'échange et à l'assimilation aux Pays-Bas des principes politiques communautaires en matière d'emploi.

Pour la France, enfin, un bon exemple d'acteur ayant une position intermédiaire entre le niveau communautaire et le niveau national nous est donné par Mme Christine Charpail. En tant que représentante du Ministère du travail français (économiste à la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle depuis 1993) Mme Charpail est intervenue dans plusieurs réunions et séminaires thématiques organisés par la Commission depuis le lancement du MLP – et en particulier dans le séminaire thématique du 29 juin 2010, qui traitait de la « *stratégie Europe 2020* » en matière d'emploi. Dans le contexte national, Mme Charpail a assuré la transmission et la diffusion des idées communautaires en publiant de nombreux articles sur la SEE. Elle a d'abord rédigé un chapitre d'ouvrage sur « *la politique de l'emploi* » dans lequel elle présentait l'historique des politiques de traitement du chômage en France et leur insertion récente dans le cadre de la Stratégie européenne¹⁵⁴³. Sur la notion de « flexisécurité », plus précisément, Mme Charpail a publié un article spécifiquement consacré au concept communautaire dans une publication de l'INSEE¹⁵⁴⁴. En première partie de cet article sur « *la flexisécurité en Europe* », Mme Charpail faisait un retour historique sur l'« *élaboration et [la] mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi en matière de flexisécurité* » – en présentant le Traité d'Amsterdam et le lancement de la SEE, le principe des Lignes Directrices, etc. Dans une deuxième partie, elle étudiait des exemples européens en se demandant quelles bonnes pratiques transférer et comment aller plus loin dans « *l'amorce d'une flexisécurité à la française* »¹⁵⁴⁵. Cet article est un bon

¹⁵⁴¹ Zimmermann, K. « European Labour Mobility: Challenges and Potentials », *De Economist*, vol. 153-n°4, 2005, p. 425-450.

¹⁵⁴² Deelen A., Jongen E. Visser S. « Employment Protection Legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case ». Ministry of Economic Affairs - Central Planning Bureau Document, N° 135, 2006.

¹⁵⁴³ Charpail C., Lerais F. « La politique de l'emploi », in Ferrandon, B. (dir.). *La politique économique et ses instruments*. Paris : La documentation française, 2004.

¹⁵⁴⁴ Charpail C., Marchand O. « La flexisécurité en Europe » *Insee - L'Emploi, nouveaux enjeux*, 2008, p.125-135.

¹⁵⁴⁵ *ibid.*, p. 127 et suivantes.

exemple d'« acclimatation » des concepts communautaires dans le contexte national : traduction des notions importantes en français (on notera la délicate transcription du concept anglophone de « flexicurity », Mme Charpail préférant le terme de « flexisécurité » à celui de « flexicurité »¹⁵⁴⁶), définition du concept selon les mots de la Commission européenne dès la première page de l'article, encadrés rappelant au lecteur novice non seulement l'historique, mais aussi le contenu et les développements contemporains des politiques européennes en matière d'emploi, etc. Outre cet article d'introduction à la notion de flexisécurité, Mme Charpail a également participé à la rédaction d'un important rapport sur les réformes des politiques de l'emploi françaises au regard de la SEE¹⁵⁴⁷. Mme Charpail a joué un rôle déterminant dans cette publication : non seulement elle a rédigé deux chapitres, mais c'est elle qui était chargée de la coordination de ce rapport sur la SEE. En bref, par ses voyages entre Bruxelles et Paris, entre différentes institutions et directions ministérielles françaises ; par l'apprentissage des notions communautaires et leur traduction dans le contexte national ; par son appartenance institutionnelle au Ministère de Travail et la publication d'articles rédigés en coopération avec la DARES, l'INSEE et la DGEFP, Mme Charpail a été un acteur intermédiaire entre des institutions différentes, entre des niveaux de gouvernement nationaux et communautaires. Ce faisant, elle a facilité l'intelligibilité, la diffusion et l'assimilation des concepts de la Stratégie européenne dans le contexte français.

A-t-on des preuves que ces acteurs nationaux européens ont joué un rôle dans les réformes précises des politiques sociales que nous étudions ? Nous en avons une preuve en France, un acteur ministériel – M. Bruno Coquet – ayant joué un rôle de décodeur/recodeur directement auprès du ministre en charge de la création du RSA. Au sein des institutions communautaires, M. Bruno Coquet a été intervenant régulier du Mutual Learning Programme : M. Bruno Coquet était notamment présent lors du dernier séminaire thématique du 7 novembre 2011, lors du séminaire de l'année précédente (novembre 2010), et lors de séminaire du 28 mars 2007 intitulé : « *Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi* ». Au cours de ce dernier séminaire, M. Coquet a pu entendre les arguments de l'économiste Marjolein Peters sur la nécessaire lutte contre les « trappes à chômage » ; il a pu entendre également le cadrage effectué par le directeur à la DG Emploi M. Xavier Prats Monné, qui fixait comme objectif des réformes de

¹⁵⁴⁶ La DG Emploi elle-même traduit le concept des deux manières : « flexicurité » dans la plupart des écrits (dont la Communication de 2007, *op. cit.*) « flexi-sécurité » dans certains communiqués (par exemple dans le communiqué suivant : Commission européenne. « L'Union se rend sur le terrain pour promouvoir la flexisécurité dans les États membres ». Communiqué de presse du 19.05.2008.)

¹⁵⁴⁷ Charpail C., Lerais F. « Stratégie Européenne pour l'Emploi. Evaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail en France (2000-2004) ». *Document d'études de la DARES*, n°114, 2006.

protection sociale de « *remettre les personnes au travail* »¹⁵⁴⁸ ; enfin, il a pu entendre M. Robert Strauss, chef d'unité « SEE » à la DG Emploi, expliquer aux Etats membres que, dorénavant, « *il s'agit avant tout de passer de la théorie économique à la réalité politique* »¹⁵⁴⁹. Ce que M. Coquet a entendu nous intéresse pour deux raisons. Tout d'abord, M. Coquet est membre de la DGEFP depuis 2006¹⁵⁵⁰ : il a été Chef du département synthèses, directement rattaché au Délégué général de la DGEFP, puis Conseiller du Délégué général – poste qu'il occupe toujours actuellement¹⁵⁵¹. A ce titre, M. Coquet a participé aux travaux de la DGEFP sur le RSA – les services de la DGEFP étant sollicités régulièrement pour des notes de synthèse, l'établissement de modèles paramétriques et des estimations sur les effets de la réforme sur l'emploi¹⁵⁵². Mais outre son travail en tant que membre de la DGEFP, nous savons que M. Coquet connaissait personnellement le Chef de cabinet adjoint de Martin Hirsch – c'est d'ailleurs ce chef de cabinet qui nous a conseillé de contacter M. Coquet¹⁵⁵³. M. Coquet a participé à la création du RSA au sein du Ministère de l'Emploi depuis le lancement de la réforme en 2007, mais également en conseillant de manière plus directe et plus informelle le Haut Commissariat – le directeur adjoint du Haut Commissariat le sollicitant à plusieurs reprises car « *c'est quelqu'un de très intéressant* »¹⁵⁵⁴. Nous ne prétendons pas que M. Coquet a créé le « RSA », ou que ce sont les idées de la Commission véhiculées par M. Coquet qui ont provoqué à elles seules la création du RSA ; simplement, nous affirmons que les membres du cabinet les plus proches du Haut Commissaire étaient tenus informés des arguments et de la position de la Commission européenne sur la question des réformes « actives » de la protection sociale. Et nous disons que ces idées et ces arguments ont été des ressources pour Martin Hirsch lorsqu'il a eu à concevoir et à faire voter sa réforme en France – cette question des ressources étant l'objet du prochain développement.

Une fois revenus de Bruxelles, les membres de ministères ne se contentent pas de retourner à leurs anciennes habitudes et d'oublier le langage communautaire : pour eux, la connaissance des rouages et du vocabulaire bruxellois est une ressource qu'ils peuvent valoriser au sein des services. En rédigeant des articles et des ouvrages sur les sujets

¹⁵⁴⁸ DG Emploi. «Moderniser et activer les systèmes de protection sociale et de prestations pour favoriser l'emploi ». Résumé du séminaire thématique, 28 mars 2007, p. 1.

¹⁵⁴⁹ *ibid.*, p. 19.

¹⁵⁵⁰ Source : « Arrêté du 27 février 2006 portant nomination au conseil d'administration du Centre d'études et de recherches sur les qualifications », *JORF*, n°58, 9 mars 2006, p.3549.

¹⁵⁵¹ Source : Annuaire de l'administration française [en ligne ; consulté le : 20 avril 2012.] Disponible sur : <<http://annuaire.service-public.fr/>>

¹⁵⁵² Entretiens croisés de membres du Haut Commissariat (entretiens n°1 et 2) et de la DGEFP (entretien n°7).

¹⁵⁵³ Entretien n°2.

¹⁵⁵⁴ Entretien n°1.

communautaires, ils se positionnent dans les ministères comme des spécialistes reconnus et mobilisés sur les questions européennes ; ce faisant, ils participent à la traduction et à la diffusion nationale des idées, du vocabulaire, des principes communautaires. Comment des facteurs communautaires ont-ils pu jouer directement un rôle dans l'adoption et la mise en place des réformes actives en France, en Espagne et aux Pays-Bas ? C'est ce que nous étudierons dans le prochain développement – consacré à l'analyse des interventions communautaires dans les processus domestiques.

2.5. Ressources et contraintes domestiques : où l'Europe dirige les usages

Les élites politiques domestiques ont été acclimatées aux concepts et aux principes de la Commission européenne en matière de politique de l'emploi. Ils l'ont été soit directement lors des réunions et des séminaires du Mutual Learning Programme, soit indirectement par le truchement des conseils et des publications d'acteurs ministériels européanisés. Mais montrer l'acclimation et l'assimilation domestique, ce n'est pas encore expliquer l'effet : nous savons que les réformateurs nationaux étaient informés des demandes de la Commission au sujet des réformes du travail, nous ne savons pas si ces réformateurs ont effectivement suivi ces recommandations ni pourquoi ils l'ont fait. Ce que nous allons voir maintenant, c'est que les instruments communautaires ont orienté les réformes nationales en modifiant les ressources et les contraintes des acteurs nationaux. Autrement dit, la Commission européenne ne s'est pas contentée de promouvoir certaines idées, théories et objectifs : elle a fait en sorte que les acteurs qui promouvaient ces idées, ces théories et ces objectifs aient une audience renforcée dans les arènes nationales. Pour étudier les effets pratiques de la Stratégie Européenne pour l'Emploi nous allons donc retourner au plus près des réformes domestiques – dans les administrations, les cabinets ministériels et les assemblées législatives – pour voir comment des ressources communautaires ont pu influencer directement les décisions domestiques. Nous allons étudier en particulier deux mécanismes qui ont guidé le changement des politiques publiques dans les trois terrains : la modification des contraintes et des ressources dans les jeux politiques internes (2.5.1) et la conditionnalité des aides financière par les Fonds structurels européens (2.5.2).

2.5.1. Auto-renforcement de ceux qui portent les mêmes thématiques : les acteurs « chouchous »

Les acteurs qui ont compté dans les trois réformes étudiées – des membres du Haut Commissariat aux Solidarités Actives en France, des responsables des réformes d'insertion dans le travail à la Generalitat de Catalunya, des conseillers auprès des Directeurs Généraux « affaires étrangères » et « social welfare » au ministère des affaires sociales hollandais – ont été socialisés dans le contexte européen, l'ont intégré et utilisé comme une ressource (5.1.1). Pourtant, constater des « usages » domestiques de l'Europe ne doit pas amener à sous-estimer les effets de pouvoir et les inégalités des acteurs face aux ressources communautaires : si certains ont pu utiliser et bénéficier de ressources communautaires, c'est parce que la Commission les mettait à leur disposition, qu'elle a orienté et facilité certains usages plutôt que d'autres (5.1.2).

2.5.1.1. L'Europe utilisée

Retournons donc au niveau domestique pour étudier les acteurs qui ont pu profiter des ressources communautaires dans les jeux politiques locaux. En France, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives Martin Hirsch a été un acteur « pivot » – qu'on pourrait appeler aussi « médiateur » ou « transcodeur »¹⁵⁵⁵ – qui a réussi à traduire les modélisations micro-économiques et la théorie des « trappes » dans un langage acceptable dans le champ des politiques sociales en France – tout en faisant un mix des prescriptions européennes d'activation et de la tradition française d'insertion¹⁵⁵⁶. Un responsable du bureau des affaires européennes au Ministère des affaires sociales présente ainsi les rapports de Martin Hirsch avec le niveau communautaire :

Il a été très sollicité, justement, au niveau européen. D'abord il y a eu tout les événements qu'on a portés sous présidence française, et donc la table ronde « pauvreté et exclusions » qui, sous présidence française était consacrée à l'inclusion active, la réunion des ministres sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui s'est tenue pour la première fois à Marseille... Il est allé faire l'ouverture de la cérémonie de lancement de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et là en fait il a parlé du RSA... [...].

A quelle occasion a-t-il dit ça ?

¹⁵⁵⁵ Muller, P. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *op. cit.*, p.191.

¹⁵⁵⁶ Morel, S., « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Welfare ». *op. cit.*

Il l'a dit bien sûr aux manifestations qu'il a organisées, enfin sur lesquelles il était pilote sous présidence française au deuxième semestre 2008. Et puis il a été régulièrement invité du coup, parce que, effectivement, entre le RSA et la personnalité de Martin Hirsch, qui était très... enfin qui avait fait adopter un objectif de réduction de la pauvreté au niveau national, et qui du coup était très très en faveur de cette démarche-là au plan européen, voilà, il faisait partie des interlocuteurs et des intervenants « chouchous » de la Commission¹⁵⁵⁷.

Ce qui est intéressant dans cet extrait, c'est de remarquer qu'un acteur national s'est servi du niveau communautaire au moment de faire accepter une réforme domestique : Martin Hirsch a utilisé les forums et les arènes européennes pour promouvoir un dispositif et justifier, à la fois au niveau national et européen, la réforme du RSA. Lors de la Présidence du Conseil, il a été « pilote » de manifestations internationales qu'il a lui-même organisées, mais dans lesquelles « *en fait il a parlé du RSA...* ». On retrouve ici la question théorique des usages de l'Europe¹⁵⁵⁸ : des acteurs nationaux utilisent des ressources communautaires pour renforcer leurs projets de réforme en interne. L'Union Européenne a été utilisée comme un argument politique pour faire accepter la réforme par les acteurs sociaux et politiques en France : « *Quand on prépare des éléments de langage pour le ministre ou pour notre directeur, on ne manque pas de rappeler que c'est une stratégie qu'on a portée sous présidence française dans le cadre de l'Union Européenne* » confie le responsable des affaires européennes au Ministère des affaires sociales¹⁵⁵⁹. Surtout, on note que ces arguments européens ont été utilisés dans le cadre des débats parlementaires et ont aidé à l'adoption des lois « actives ». On sait par exemple que l'argument européen a été utilisé dans le cadre des débats parlementaires sur le RSA en France. Lors de l'explication de vote du 8 octobre 2008 à l'Assemblée nationale, le député UMP M. Bruno Le Maire a affirmé que la création du RSA était une « *nécessité* » qui s'inscrivait dans le cadre d'une « *action tenace, résolue, coordonnée avec l'ensemble de nos partenaires européens* »¹⁵⁶⁰ : faire le RSA, ce serait appliquer les engagements communautaires de la France. Le député français a utilisé le levier

¹⁵⁵⁷ Entretien n°4.

¹⁵⁵⁸ Jacquot, S., « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages ». *RECOWE Working Papers*, 2008, n°1. Sur l'usage national des recommandations européennes comme stratégie « d'évitement du blâme », on renverra à : Hood, C. « The Risk Blame and the Blame Game ». *Government and Opposition*, n°37, 2002, p. 15-73. Sur la complexité des usages domestiques et en particulier la difficulté d'utiliser des ressources politiques communautaires dans des contextes nationaux réticents ou critiques à l'égard de la construction européenne, voir : Graziano P., Jacquot S., Palier B. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011 ; Crespy A., Petithomme M. (dir.). *L'Europe sous tensions*. Paris : L'Harmattan, 2009 ; Taggart P., Szczerbiak. « Supporting the Union ? Euroscepticism and the Politics of European Integration ». in Green Cowles M., Dinan D. « Developments in the European Union ». Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2004, p.65-84.

¹⁵⁵⁹ Entretien n°4.

¹⁵⁶⁰ Le Maire, B. Explication de vote à l'Assemblée nationale. Compte rendu intégral de la séance du 8 octobre 2008.

des convictions européennes de certains de ses interlocuteurs pour les convaincre de la nécessité de voter le RSA – ou de l’erreur qui consisterait à voter contre : voter contre le RSA ce ne serait pas seulement s’opposer au gouvernement français, mais s’opposer également à l’Europe et à « *l’ensemble de nos partenaires européens* ». Martin Hirsch a utilisé lui-même cet argument lors de son intervention en tant que ministre au Parlement : pour repousser un amendement, le Haut Commissaire affirmait qu’il « *risquerait d’être contraire à nos engagements européens* »¹⁵⁶¹. Il faut noter ici que la contrainte européenne est intériorisée avant même le vote : un amendement est rejeté par le ministre français au nom même des politiques communautaires.

Cet argument implicite (*voter contre le RSA c’est voter contre l’Europe*) a pu porter et influencer un grand nombre d’élus au moment du vote – si on en croit le sénateur que nous avons pu interroger sur le sujet: « *Le RSA, j’ai senti qu’il était, aussi bien au Parlement que..., il embarrassait tout le monde, il embarrassait tout le monde. La gauche comme la droite* ». Le RSA a « *embarrassé* » des élus, qui se sont très majoritairement prononcés en faveur de la loi ou se sont abstenus. Les députés socialistes et centristes se sont abstenus : ils n’ont pas osé voter contre la loi. Pourquoi n’ont-ils pas voté contre le RSA ? Le sénateur rencontré dit que le vote contre avait été rendu politiquement intenable : « *on n’a pas pu dire non au RSA* ». Si les élus ont été embarrassés et n’ont pas pu s’opposer clairement à la réforme – même pour les élus de l’opposition –, c’est notamment parce que Martin Hirsch avait envoyé à tous les parlementaires une lettre, avant le vote, en développant « *les raisons de voter le rSa* ». Dans ce courrier, Martin Hirsch s’appuyait explicitement sur des arguments européens : « *Le rSa s’inscrit dans une démarche d’inclusion active, au cœur de la réflexion de l’ensemble de l’Union européenne et qui sera débattue sous présidence française* »¹⁵⁶². En une phrase, le Haut Commissaire faisait du vote pour le RSA un vote pro-européen : il l’inscrivait dans la stratégie d’inclusion active européenne, portée à la fois par l’ensemble de l’Union européenne et par la Présidence française de l’UE. Cet extrait est significatif parce qu’il montre que Martin Hirsch connaissait et s’est approprié la stratégie d’« inclusion active » telle qu’elle était définie par la Commission¹⁵⁶³, qu’il prétendait que cette stratégie européenne était en partie le résultat d’un volontarisme français (l’expression « *débattue sous présidence française* » sous-entend que c’est une démarche acceptée voire portée par la

¹⁵⁶¹ Hirsch, M. Intervention à l’Assemblée nationale. Compte rendu intégral de la séance du 8 octobre 2008.

¹⁵⁶² Hirsch, M. « Les raisons de voter le rSa ». p. 7. Document disponible en ligne sur : <www.toutsurlersa.fr>

¹⁵⁶³ Voir la définition de « l’inclusion active » dans la Communication de la Commission à ce sujet : Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l’inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». *op. cit.*

France au sein des institutions communautaires) et qu'il faisait ainsi du vote sur le RSA un quasi-référendum sur la construction européenne. Si les parlementaires français étaient partisans de la construction européenne et des politiques portées par la France au sein des institutions communautaires, alors ils ne pouvaient pas s'opposer au RSA.

Les arguments communautaires ont aidé à l'adoption de la loi française sur le RSA. Lors du vote à l'Assemblée, 306 députés ont voté pour le RSA, 197 députés se sont abstenus, et seuls 20 députés ont pris l'initiative de voter contre le projet de loi¹⁵⁶⁴. Dans les autres pays de notre corpus, les arguments communautaires ont pu jouer de la même manière dans l'adoption des réformes sociales actives. Nous ne pouvons pas faire cette analyse dans le cas catalan puisque la réforme 2006 de la Renta Mínima de Inserción est passée par décret du Ministre des affaires sociales à la Generalitat de Catalunya, et non par l'effet d'une loi nationale ou catalane. Aux Pays-Bas, en revanche, la loi 2004 sur le WWB est bien passée par un vote à la chambre des députés. Or, d'après un responsable du ministère des affaires sociales hollandais qui nous a raconté les circonstances et l'organisation de ce vote, l'argument communautaire a joué directement dans le vote de cette loi¹⁵⁶⁵. Tout en regrettant la faiblesse juridique des instruments de la MOC, ce responsable des affaires internationales au SZW constatait que les recommandations de la Commission ont permis d'introduire certaines thématiques dans le débat politique domestique et de faire accepter les réformes « actives » au sein du Parlement hollandais :

Ce qui est si intéressant dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, c'est que ça permet de débloquent les parlements nationaux et vous pouvez arriver à un accord sur les réformes des politiques de l'emploi. Les blocages nationaux peuvent être... contournés. Parce que dans les arènes européennes vous recevez des recommandations de la Commission sur les chemins à suivre concernant les politiques de l'emploi. Et même si elles ne prennent pas la forme de directives ou de forts... d'instruments puissants, les responsables politiques, dans les arènes domestiques, n'aiment pas que Bruxelles leur fasse des critiques. Donc les premières réponses sont : « que peut-on faire face à ça ? Nous devrions introduire de nouvelles mesures pour suivre les recommandations et résoudre les problèmes qui ont été identifiés par la Commission ». Et c'est un élément de pression très fort de la Stratégie Européenne pour l'Emploi : par l'usage de... par l'usage des instruments de l'Union européenne, des blocages dans les arènes nationales ont pu être... ouverts, et des solutions nationales ont pu être trouvées sur ces réformes¹⁵⁶⁶.

Lorsqu'on lui demande comment il peut être sûr que ces arguments communautaires ont été déterminants lors du vote de la loi de 2004 sur l'assistance et le travail, le membre du

¹⁵⁶⁴ Assemblée Nationale. Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi relatif à la généralisation du revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Séance du 08/10/2008.

¹⁵⁶⁵ Entretien n°20.

¹⁵⁶⁶ *idem*.

ministère social à Den Haag mentionne les débats parlementaires d'alors :

En effet, c'est toujours difficile de mesurer exactement quel rôle ont joué les recommandations européennes. Mais ce que nous avons observé, c'est que ces recommandations ont été citées au Parlement un certain nombre de fois. Et on a pu observer que ça a augmenté le sentiment d'urgence auprès des parlementaires, au sein des cabinets, même, pour... pour introduire ce type de réformes. Donc oui, ça a été utilisé par des responsables politiques hollandais. C'est ce que nous avons constaté.

Aux Pays-Bas, les Parlementaires dont les projets de réforme et d'amendement allaient dans le sens de la Commission ont été crédités de ressources supplémentaires lors des débats politiques. La dramatisation des mises en garde et des recommandations européennes¹⁵⁶⁷ a donné une impression d'urgence et a eu un effet accélérateur sur les réformes domestiques – les acteurs et les réformes soutenus par les recommandations de la Commission ayant davantage de ressources dans le débat politique national. Aux Pays-Bas comme en France, les recommandations européennes ont eu un « effet de levier »¹⁵⁶⁸ sur les réformes nationales, en créditant de ressources supplémentaires les acteurs chargés de faire accepter des réformes dans le débat politique national.

2.5.1.2. Des ressources communautaires inégalement distribuées : pour une analyse conflictualiste des usages

Des acteurs nationaux utilisent des recommandations et des arguments communautaires dans les jeux politiques internes pour accroître le sentiment d'urgence et faire valoir la nécessité de leurs réformes. Ce constat ne doit pas porter à considérer que tout le mérite de « déblocage » des réformes revient à des acteurs domestiques qui ont su utiliser des ressources pour faire adopter leurs réformes : s'ils ont pu utiliser des ressources, c'est parce qu'elles étaient mises à leur disposition. Ce que l'on veut dire sur les « usages » c'est que certes des acteurs utilisent *en interne* des arguments et des ressources communautaires, qu'ils se réapproprient et peuvent interpréter et utiliser suivant leur intérêt ; mais la question des « usages » ne doit pas conduire à penser que tous les acteurs nationaux peuvent faire valoir des ressources communautaires dans toutes les situations et pour faire valoir n'importe quel type de changement. Pour réussir à utiliser des arguments communautaires, il faut un degré suffisant d'homologie entre les arguments communautaires et les propositions domestiques. Toutes les propositions de réformes domestiques ne pourraient pas faire le

¹⁵⁶⁷ Thatcher, M., *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*, op. cit.

¹⁵⁶⁸ Erhel, C., Mandin, L., Palier, B., The leverage effect: the open method of coordination in France, in. Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005, p. 217-248.

même usage de l'Europe. Ainsi, il est plus facile d'utiliser des arguments communautaires lorsque l'on souhaite inciter au travail, « activer » ses politiques sociales et accroître les taux d'emploi – plutôt que lorsque l'on porte des réformes visant à diminuer la durée légale du travail, à développer les préretraites ou à rendre moins flexibles les conditions de licenciement.

Pour qu'il y ait réappropriation domestique de ressources communautaires, il faut que ces ressources existent. Autrement dit, il y a des usages plus aisés que d'autres – et c'est là où il faut réintégrer des enjeux pleinement politiques lorsqu'on s'intéresse aux « usages » : la Commission joue un rôle dans les usages domestiques. La Commission européenne ne soutient pas d'égale manière les acteurs qui portent des réformes d'« activation » et ceux qui font des propositions « passives ». On le voit très bien dans l'exemple français exposé plus haut : si la Commission a des intervenants « chouchous », cela implique – symétriquement – qu'il y a d'autres acteurs domestiques qui sont moins favorisés et dont les projets de réformes sont moins encouragés et soutenus par la Commission. Nous rappelons ce constat de manière itérative tout au long de la thèse : la contrainte juridique n'est pas le seul moyen de provoquer le changement – que ce soit pour faire changer le comportement des acteurs politiques ou celui des personnes pauvres. Les incitations, les encouragements, les blâmes, la modification des contraintes et des ressources sont autant de mécanismes qui influencent les acteurs au moment du choix. Dans le cas présent, la Commission a bien les moyens de modifier les ressources et les contraintes des acteurs en charge des réformes de la protection sociale : elle est un acteur actif de la diffusion, du partage et de la normalisation des idées d'« activation » – ce qui rend les arguments opposés moins convaincants, ce qui met les acteurs opposés à l'activation dans une position moins confortable.

On pourrait trouver des acteurs qui auront fait un usage personnel et rationnel gagnant des propositions « actives », et on pourrait faire valoir que s'il y a eu du changement c'est parce que ces acteurs nationaux y avaient intérêt. Toutefois, la question de l'intérêt des acteurs nationaux ne fait que déplacer la question : pour quelle raison des acteurs domestiques avaient-ils un intérêt nouveau à mener des réformes actives ? Pour qu'il y ait eu intérêt, il faut qu'il y ait eu *gain* et *probabilité de gain* ; or les probabilités de gain ne sont pas distribuées équitablement pour tous les acteurs et pour tous les projets de réformes. Ce que nous voulons dire ici, c'est que les acteurs qui ont porté des réformes actives avaient plus de chances de remporter le soutien et l'assentiment des structures administratives et des élites politiques domestiques que les acteurs qui portaient des réformes alternatives – et ce sont notamment

des instruments communautaires qui ont favorisé les projets et les acteurs « actifs » au détriment d'autres acteurs et d'autres réformes. Nous avons rencontré un exemple dans le cas français : le vice-président d'une association nationale défend depuis plusieurs années une réforme du système des prestations sociales¹⁵⁶⁹. Il milite pour un revenu inconditionnel pour tous, la semaine de travail de quatre jours et le droit au « temps libre ». Au cours de l'entretien, cet acteur s'est plaint que ses idées – pourtant publiées dans des livres et des revues académiques – ne recueillaient pas l'audience et le soutien escomptés. Pourquoi cet acteur ne rencontrait-il pas davantage de soutien et n'était-il pas davantage mobilisé au sein des cabinets et des ministères ? Peut-être parce que sa stratégie de promotion, sa position institutionnelle, son capital social n'étaient pas suffisants pour que ses idées atteignent une audience assez large : ce seraient des hypothèses qu'il faudrait étudier si l'on s'intéressait davantage à cet acteur, « perdant » dans la bataille des idées¹⁵⁷⁰. Mais c'est probablement aussi parce que ses propositions n'étaient pas suffisamment conformes aux algorithmes et aux objectifs dominants dans le secteur des politiques sociales au cours des années 2000. Cet acteur avait moins de chances de remporter l'assentiment de l'ensemble des interlocuteurs politiques et administratifs car il devait argumenter davantage, déjouer plus de réticences, militer contre une opinion et un discours dominants dans le champ des politiques sociales : l'« évidence » n'était pas de son côté¹⁵⁷¹. Les personnes et leur talent personnel n'expliquent pas à eux seuls les réussites des réformes : si des acteurs ont réussi à faire valoir des projets de réformes « actives », c'est parce que ces projets étaient déjà rendus audibles, acceptables et souhaitables par d'autres structures et d'autres acteurs politiques et administratifs. La Commission européenne fait partie de ces structures qui ont modifié les contraintes et les ressources des réformateurs nationaux dans le secteur social. En faisant en sorte que certaines propositions paraissent plus normales, plus « justes » et plus souhaitables, elle a rendu la position des acteurs défendant les réformes « actives » plus confortable, et la position des acteurs opposés à ces réformes plus délicate.

¹⁵⁶⁹ Entretien n° 17.

¹⁵⁷⁰ Faire une analyse comparée du parcours de cet acteur au regard du parcours de Martin Hirsch pourrait être très intéressant dans la mesure où les deux personnalités proviennent du monde associatif, mais que l'une des deux personnalités seulement a réussi à faire inscrire son projet de réforme à l'agenda politique.

¹⁵⁷¹ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171.

2.5.2. Cumulativité des ressources : les finances au service du politique

La Commission européenne modifie les ressources des acteurs dans les jeux politico-administratifs domestiques. Jusqu'alors nous avons pris le terme de « ressource » dans son sens figuré, abstrait (« *Moyen permettant de se tirer d'embarras ou d'améliorer une situation difficile* »¹⁵⁷²) : dans chaque situation nationale potentiellement difficile et conflictuelle, les responsables politico-administratifs des réformes « actives » ont bénéficié, pour défendre leurs arguments et faire accepter ces réformes, de ressources ou de « *moyens* » en provenance d'institutions communautaires. On peut également entendre les « ressources » dans leur sens propre, matériel : « *moyens matériels dont dispose un pays, une région, une collectivité* », et en particulier dans notre cas les « *moyens financiers mis effectivement à la disposition* » des réformateurs, les « *ressources budgétaires* », les « *finances* » – en un mot, l'« *argent* »¹⁵⁷³. Dans ce passage, nous allons voir que la Commission européenne influence aussi cet aspect *financier* des ressources domestiques.

Si l'Union Européenne ne dispose pas d'instrument juridique dans le secteur social et de l'emploi, elle dispose en revanche d'un bras armé financier : le Fonds Social Européen (FSE). Comme l'explique la publication mensuelle du FSE en France, « *le Fonds Social Européen est le principal instrument financier de la stratégie européenne pour l'emploi* »¹⁵⁷⁴. Le FSE *n'impose* pas des réformes dans la mesure où il n'a pas la possibilité de contraindre ; simplement, il *suscite* et *oriente* le changement par la conditionnalité de ses subventions. En France, le FSE a soutenu l'expérimentation du RSA puis sa généralisation. D'après un membre du cabinet de Martin Hirsch, le FSE a « *aidé pour des dispositifs d'accompagnement autour du RSA* »¹⁵⁷⁵. Dans le cadre de l'expérimentation du RSA, le FSE a notamment financé :

Beaucoup de dispositifs d'accompagnement, mis en place par des missions locales, les PLI, plans pour l'insertion et l'emploi... [...] Au moment où on a fait le RSA, ils ont plaidé pour avoir un peu d'argent en plus du FSE. Donc pour les collectivités locales et eux, le RSA c'était un argument aussi de modernisation, un argument de modernité qui justifiait¹⁵⁷⁶.

¹⁵⁷² Source : TFL, article « ressource ».

¹⁵⁷³ *idem.*

¹⁵⁷⁴ Lettre mensuelle disponible

sur : <http://www.fse.gouv.fr/dijon_fr/doc/bonus_generaux/entre_les_lignes_6.pdf>

¹⁵⁷⁵ Entretien n°2.

¹⁵⁷⁶ *idem.*

La réforme du RSA a été soutenue par les finances communautaires. Le nouveau dispositif a reçu un apport financier avant même le vote de la loi : en aidant l'expérimentation, le FSE a soutenu le nouveau dispositif dans le cadre de la préparation de la réforme. Une fois la loi adoptée, le RSA a continué d'être appuyé par le FSE : suite à la crise économique et sociale, le FSE a débloqué une aide exceptionnelle à la France pour faire face à la crise économique et sociale, et en particulier pour soutenir l'« *accompagnement du RSA et [le] soutien de l'insertion professionnelle* »¹⁵⁷⁷. De manière plus générale, c'est tout un ensemble d'actions locales liées au RSA qui ont été financées par le FSE : en 2009, le Programme Opérationnel du FSE en France était accaparé à 39% par des actions de « *promotion de la cohésion et de l'inclusion sociale* », qui incluaient les mesures d'« *accompagnement des personnes les plus vulnérables mis en œuvre à travers le RSA (mesure 31)* »¹⁵⁷⁸.

Le FSE a soutenu financièrement le RSA. Peut-on dire que le FSE aurait soutenu n'importe quel dispositif et que la Commission n'avait aucun moyen de flécher et de contrôler l'usage de ses subventions ? Ce serait faire une erreur : depuis le traité d'Amsterdam qui a institué le Fonds, c'est la Commission européenne qui est responsable de l'administration du Fonds¹⁵⁷⁹. En conséquence, le FSE ne finance que des actions qui sont compatibles avec les orientations politiques de la Commission. Ces orientations s'imposent à chaque pays dans un « *Programme opérationnel national* », dans lequel la Commission délimite les « *vocations des Fonds européens* », établit des « *orientations stratégiques* » et fixe des « *axes d'intervention* » dans lesquels devront s'insérer les projets locaux s'ils souhaitent être financés par le FSE. Pour le programme « Compétitivité régionale et emploi » qui s'applique en France pour la période 2007-2013, par exemple, les axes d'intervention sont les suivants :

Axe 1 : Adapter les travailleurs et les entreprises aux mutations économiques

Axe 2 : Développer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi

Axe 3 : Renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations

Axe 4 : Investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et la transnationalité

Axe 5 : Assistance technique¹⁵⁸⁰.

Ces axes d'intervention sont ensuite déclinés en différentes « *priorités* » et « *mesures* » : la sous-mesure 122 « Stratégies globales de vieillissement actif », par exemple,

¹⁵⁷⁷ *idem.*

¹⁵⁷⁸ *idem.*

¹⁵⁷⁹ Article 147 du Traité d'Amsterdam.

¹⁵⁸⁰ FSE. « Fonds social européen 2007-2013 – Soutenir l'emploi, développer la formation et favoriser l'insertion professionnelle ».

s'inscrit dans l'Axe n°1 cité au-dessus, puis dans la Priorité 2 « *Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises* », et dans la mesure 12 « *Agir sur le développement des compétences par la formation tout au long de la vie et l'amélioration de la qualification* ». Pour qu'un projet local soit financé par le FSE, il faut qu'il s'intègre dans un axe, une priorité et une mesure de ce Programme Opérationnel. Etabli pour une période de 6 ans, ce Programme opérationnel est lié aux lignes directrices de la Commission ; en effet, conformément au règlement du FSE : « *Les Etats membres doivent assurer que les actions soutenues, fixées dans le Cadre de référence stratégique national, sont conformes aux stratégies européennes pour l'emploi et pour l'inclusion* »¹⁵⁸¹. Le FSE ne finance donc pas toutes les mesures sociales :

Dans le cadre de la mission confiée au Fonds social européen («Fonds») par l'article 146 du traité ainsi que dans le cadre des missions confiées aux Fonds structurels en vertu de l'article 159 du traité et conformément aux dispositions du règlement (CE) no 1260/1999, le Fonds soutient les mesures de prévention du chômage et de lutte contre celui-ci ainsi que les mesures de développement des ressources humaines et d'intégration sociale au marché du travail afin de promouvoir un niveau élevé d'emploi, l'égalité entre les hommes et les femmes, un développement durable et la cohésion économique et sociale. En particulier, le Fonds contribue aux actions entreprises en application de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices annuelles pour l'emploi¹⁵⁸².

Si l'ensemble des objectifs du Fonds peut sembler vaste (*un niveau élevé d'emploi, l'égalité entre les hommes et les femmes, un développement durable et la cohésion économique et sociale*), il faut souligner qu'ils sont tous conditionnés à des objectifs préalables et prioritaires : la « *prévention du chômage et [la] lutte contre celui-ci* » ainsi que le « *développement des ressources humaines et [l'] intégration sociale au marché du travail* ». Ces quatre objectifs sont tous liés au marché de l'emploi : dans le règlement du FSE est bien précisé que l'intégration sociale est une intégration « *au marché du travail* ». Les mesures sociales soutenues par le FSE sont toujours en lien avec les politiques actives de l'emploi et le marché du travail. Comme nous l'a confirmé lors d'un entretien le chef d'Unité « FSE » à la DG Emploi de la Commission européenne :

Nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale. C'est-à-dire de, je sais pas... le but ce n'est pas de donner du logement aux gens, ou de l'aide alimentaire, etc. Mais par l'inclusion et les actions de formation, de mener à un emploi : c'est ça l'objectif final.

D'accord : « mener à un emploi ».

¹⁵⁸¹ Article 4 du règlement FSE : Règlement (CE) n° 1784/1999 relatif au Fonds social européen, Journal officiel n° L 213 du 13.08.1999 .

¹⁵⁸² *ibid.* article 1^{er}.

Oui. Oui.

C'est « l'objectif final », dans les...

Dans tout le Fonds social.

Comment ? Dans tout le Fonds Social ?

Dans tout ce que fait le Fonds Social, l'objectif c'est de trouver, de mener à l'emploi. C'est le marché du travail. Notre action est dans le cadre du marché du travail¹⁵⁸³.

Les projets locaux soutenus par le FSE doivent s'inscrire dans le cadre du marché du travail : c'est ce que disent les textes juridiques sur les compétences et les domaines d'application du Fond, et c'est confirmé par le chef d'Unité FSE à la DG Emploi. L'article 2 du règlement du FSE liste précisément les domaines d'application envisageables :

Le Fonds soutient et complète les activités des États membres visant à développer le marché du travail ainsi que les ressources humaines dans les domaines politiques ci-après, en particulier dans le cadre des plans d'actions nationaux pluriannuels pour l'emploi:

a) développement et promotion de politiques actives du marché du travail pour lutter contre le chômage et pour le prévenir, pour éviter aux femmes et aux hommes le chômage de longue durée, pour faciliter la réinsertion sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et pour soutenir l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes qui réintègrent le marché du travail après une période d'absence [...] ¹⁵⁸⁴.

Il faut développer le marché du travail et les ressources humaines : voilà l'objectif des projets financés par le FSE. Le premier champ d'application est très clair : les projets financés sont prioritairement des « *politiques actives du marché du travail* ». Les autres champs d'application possibles sont eux aussi liés au marché : le champ d'application b) concerne l' « *égalité des chances* » certes, mais c'est une « *égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail* ». Le champ d'application c) promeut la « *formation* » – mais pas n'importe quelle formation : ce doit être une « *formation professionnelle* » qui vise à « *faciliter et améliorer l'accès et l'intégration au marché du travail, à améliorer et préserver l'aptitude à l'emploi et à promouvoir la mobilité professionnelle* ». Une nouvelle fois, l'objectif est le marché de l'emploi. Enfin, le champ d'application d) englobe les mesures de « *promotion d'une main-d'œuvre compétente, formée et souple* », quand le dernier champ d'application concerne lui les « *mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail* ». Tous les « *domaines* » dans lesquels le FSE peut financer

¹⁵⁸³ Entretien n°70.

¹⁵⁸⁴ Article 2 du règlement FSE, *op. cit.*

des projets sont présentés ici : on voit que si plusieurs sujets et publics sont spécifiquement désignés (les jeunes, les femmes, les chômeurs de longue durée, etc.) les mesures sont toutes liées, sans exception, au marché du travail. C'est une première conditionnalité forte des financements FSE : le retour au travail des bénéficiaires. Des projets qui ne s'inscrivent pas dans ce cadre ne seront pas financés : des dispositifs de préretraites, des prestations non conditionnelles, des dispositifs sociaux ne visant pas à l'amélioration des compétences pour le marché du travail ne seront pas soutenus par le FSE.

On peut prendre des exemples de projets locaux financés par le FSE pour se rendre compte qu'ils sont effectivement calqués sur cet objectif. Dans la région française du Languedoc Roussillon, par exemple, la sous-mesure n°3.2.1 intitulée « Soutien des publics ayant des difficultés particulières d'insertion » s'accapare 8% du budget total du FSE sur la région – soit 4,5 millions d'euros. Or, pour faire financer des dispositifs spécifiques pour ces personnes en difficulté d'insertion, il a fallu que les porteurs de projets insistent bien sur l'objectif de retour au travail :

Les actions de mise en situation de travail ou de remobilisation par le travail doivent s'adresser en priorité aux bénéficiaires du R.M.I-RSA [...] Elles permettent de remobiliser les publics éloignés de l'emploi pour faire émerger des projets professionnels et accroître leur employabilité, les former¹⁵⁸⁵.

On peut prendre un autre exemple local : dans l'Aisne, le programme « Emploi et Entreprises » porté par l'association « Aisne Action Emploi » a reçu une subvention du FSE pour « *se mettre au service des demandeurs d'emploi et des entreprises. Jouant le rôle d'intermédiaire entre les deux, son objectif est de favoriser l'intégration durable dans l'emploi des bénéficiaires du RSA* »¹⁵⁸⁶. Il serait fastidieux et inutile d'énumérer tous les exemples de projets locaux qui ont reçu une aide du FSE au motif qu'ils favorisaient l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires. Tous les projets *doivent* favoriser l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires. Il suffit pour s'en convaincre de regarder les types de dispositifs finançables. Prenons les projets financés dans le cadre de la Mesure n°31 intitulée « Cohésion sociale ». L'objectif de cette première mesure est défini et délimité strictement par le FSE : « *Cette mesure vise au retour à l'emploi des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ainsi que des personnes bénéficiaires des minima sociaux dans le*

¹⁵⁸⁵ DGEFP. « Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires ». Rapport d'étude régionale : Languedoc-Roussillon, 2010, p. 19.

¹⁵⁸⁶ Source : Plaquette de présentation du FSE. « Un capital humain pour les entreprises de l'Aisne ». Disponible en ligne sur : <www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/IOD_Pic.pdf>

cadre des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales »¹⁵⁸⁷. Au sein de cet objectif d'ensemble, trois sous-mesures sont finançables. La première sous-mesure (311) s'intitule « *Accompagner les politiques de l'Etat pour renforcer la cohésion sociale* » ; en pratique, elle vise à « *favoriser le retour à l'emploi des jeunes et adultes les plus en difficulté et des bénéficiaires de minima sociaux* »¹⁵⁸⁸. La deuxième sous-mesure (312) sur les plans locaux pour l'insertion et l'emploi a pour « *finalité* » d'« *organiser des parcours individualisés vers l'emploi* »¹⁵⁸⁹. Enfin, la troisième sous-mesure (313) intitulée « *appuyer les politiques d'insertion des Départements* » entend en fait « l'insertion » dans un sens uniquement marchand et économique : ce sont exclusivement des projets visant à « *l'inclusion par le travail* » qui sont financés à l'intérieur de cette sous-mesure¹⁵⁹⁰.

Peut-on financer autre chose que des « politiques actives » visant au retour au travail dans le cadre des projets FSE ? Existe-t-il des sous-mesures qui font exception, et qui permettent d'intégrer des projets plus éloignés de l'emploi ? Autrement dit, est-ce que la Commission contrôle bien le contenu des projets et leurs objectifs, ou est-ce que les porteurs de projets ont une marge de manœuvre pour interpréter les axes et les priorités du FSE ? La marge de manœuvre est très étroite : certes un porteur de projet peut déposer une demande de financement pour un dispositif social qui ne sera pas lié au retour au travail. En faisant cela, il prendra toutefois un fort risque, qui est celui de voir son projet refusé par le FSE. C'est ce que nous indiquent des enquêtes espagnols : en Catalogne comme en France, pour qu'un projet soit financé par le FSE, il faut qu'il s'intègre dans les lignes stratégiques du Programme Opérationnel pour l'Emploi, établi en négociation avec la Commission européenne à partir des lignes directrices de la Commission¹⁵⁹¹. On pourrait croire que les cinq « axes » des lignes stratégiques sont suffisamment larges pour permettre d'intégrer *peu ou prou* l'ensemble des projets locaux pour l'emploi ; en Catalogne, ces cinq axes sont :

- 1) Améliorer l'esprit d'entreprise et l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises ;
- 2) Améliorer l'employabilité, l'inclusion sociale et l'égalité hommes-femmes ;
- 3) Améliorer le capital humain ;
- 4) Promouvoir la coopération transnationale et interrégionale ;

¹⁵⁸⁷ FSE. « Programme opérationnel national FSE 2007-2013 »

¹⁵⁸⁸ *ibid.*, p. 55.

¹⁵⁸⁹ *ibid.*, p. 56.

¹⁵⁹⁰ *ibid.*, p. 57.

¹⁵⁹¹ Par exemple en 2007 : Decisión de la Comissió Europea C(2007) 6726, 18 décembre 2007.

5) Assistance technique¹⁵⁹².

Les cinq axes ci-dessus sont-ils suffisamment larges pour intégrer n'importe quelle mesure de politique sociale ? Il n'en est rien : la plupart des subventions accordées à la Catalogne sont intégrées dans les deux premiers axes et des demandes de financement sont fréquemment jugées incompatibles et refusées par le FSE¹⁵⁹³. Les deux responsables des projets FSE rencontrés à la Generalitat de Catalunya ont fait des déclarations similaires : une « *mesure non conditionnelle de soutien financier aux personnes sans emploi* » ne pourrait être intégrée dans aucun des cinq axes, et verrait son financement systématiquement refusé par le FSE¹⁵⁹⁴. Dans un contexte budgétaire difficile, la conditionnalité des financements FSE aux lignes stratégiques de la Commission a un effet incitatif sur les décideurs politiques et les dispositifs publics : les acteurs politico-administratifs en charge des réformes locales peuvent certes décider d'inventer un dispositif qui dévie des recommandations européennes, mais ils devront alors le financer sur leurs fonds propres. En ne soutenant que des mesures « actives », le FSE encourage les gouvernements à accélérer l'activation de leurs régimes de protection sociale, à favoriser les dispositifs conditionnels et orientés vers le marché du travail (amélioration de l'« employabilité » et de l'« adaptabilité », incitations au retour à l'emploi et à l'auto-entrepreneuriat) plutôt que des dispositifs inconditionnels de soutien au revenu.

Dans nos trois cas précis de réforme des politiques sociales, le FSE a-t-il joué un rôle de « *catalyseur de changement* »¹⁵⁹⁵ ? Nous avons déjà esquissé une réponse pour le cas français : le Haut Commissariat a reçu un soutien du FSE pour organiser l'expérimentation du RSA et les Conseils généraux ont bénéficié de financements à partir de la généralisation du RSA. Le RSA a donc été soutenu financièrement par l'Europe. Toutefois, ce financement a été marginal : d'après un membre du Haut Commissariat, le FSE ne « *finançait pas du tout le RSA ou la prestation* »¹⁵⁹⁶, et il ajoute que la réforme aurait probablement été expérimentée et mise en place sans l'appui du FSE. Pour la réforme française, donc, le FSE semble avoir été un facilitateur et un soutien pour la réforme, mais il ne semble pas avoir été déterminant. Aux Pays-Bas maintenant, le FSE subventionne également des projets sociaux locaux dans le cadre du programme « compétitivité régionale et emploi ». Des mesures d'accompagnements liées

¹⁵⁹² FSE. « Programme Opérationnel du Fonds Social Européen – 2007-2013 – Catalogne ». 2007, p.4-5.

¹⁵⁹³ Entretien n°40.

¹⁵⁹⁴ Entretiens n°40 et n°42.

¹⁵⁹⁵ Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? » *op. cit.*

¹⁵⁹⁶ Entretien n°2.

au WWB ont pu être financées par la Commission – comme dans la ville de Heemskerk par exemple, où un programme pour accroître le retour au travail des bénéficiaires de l'assistance a été financé par le FSE lors du lancement du WWB en 2004¹⁵⁹⁷. Comme en France et en Espagne, tous les projets sociaux financés par le FSE aux Pays-Bas visent au travail de leurs bénéficiaires : « *Les priorités de financement du FSE aux Pays-Bas ont pour objectif d'insérer davantage de personnes dans le marché du travail* » confirme le site de la Commission européenne¹⁵⁹⁸. La Commission précise ses visées : « *L'objectif est de se concentrer sur l'assistance à la recherche d'emploi pour ceux qui sont en dehors du marché du travail, ainsi que sur l'éducation et la formation, en particulier pour les moins qualifiés. Accroître les compétences et l'employabilité de ces groupes permettra d'augmenter la main-d'œuvre* ». Si l'on compare le Programme Opérationnel hollandais avec celui de la France et de la Catalogne, les « axes » politiques dans lesquels doivent s'inscrire les projets sont très comparables :

Priority 1 : increasing labour supply

Priority 2 : promoting inclusion on the labour market of underprivileged

Priority 3 : Increasing adaptability and investing in human capital

Priority 4 : technical assistance¹⁵⁹⁹.

Comme en France et en Catalogne, ce qui est soutenu par le FSE en Hollande c'est l'inclusion des personnes *sur le marché du travail*. Le FSE suit donc bien les lignes de la Commission, aux Pays-Bas comme ailleurs : seuls les projets qui visent à accroître l'offre de main d'œuvre et le niveau de compétence de cette main d'œuvre seront financés.

Si le FSE a subventionné des projets locaux accompagnant la réforme de l'assistance, ces subventions ont-elles déterminé la réussite du WWB ? Bien que les financements du FSE aient soutenu l'intégration dans le travail des bénéficiaires de l'assistance aux Pays-Bas, il faut nuancer l'impact des aides européennes au regard du coût global des réformes « actives » : en 2007, les dépenses de prestations d'assistance (WWB) s'élevaient à 3,9 milliards d'euros aux Pays-Bas¹⁶⁰⁰ ; à titre de comparaison, entre 2007 et

¹⁵⁹⁷ Voir la présentation du programme sur le site de la Commission (http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf_projects/project.cfm?id=4249&project_lang=en&rp=2) et sur celui de la mairie : < http://www.heemskerk.nl/vrije_tijd/>.

¹⁵⁹⁸ Voir : < <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=392&langId=fr>>

¹⁵⁹⁹ FSE. « Operational Programme ESF – The Netherlands - 2007-2013 », 2007, p. 2.

¹⁶⁰⁰ Ministère des affaires économiques et ministères des affaires sociales des Pays-Bas. « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 ». *op. cit.* p.,74.

2013, le FSE ne devait investir que 830 millions d’euros aux Pays-Bas¹⁶⁰¹. Par an, l’enveloppe du FSE aux projets hollandais atteint 120 millions d’euros – ce qui représente à peu près 3% du budget que le gouvernement hollandais consacre aux prestations d’assistance. Le levier financier du FSE peut jouer et influencer les décideurs politiques, mais il n’est qu’un soutien aux réformes actives et pas une des sources de financement principales. Toutefois, ce constat concerne plus la Hollande que les autres pays européens : les Pays-Bas sont un des pays d’Europe où l’investissement du FSE est le plus faible¹⁶⁰². En France et en Espagne, les financements du FSE sont plus conséquents : la France devait recevoir plus de 5 milliards d’euros du FSE entre 2007 et 2013, et l’Espagne 8 milliards. Penser que ces sources de financements sont négligeables serait faire une erreur : en France, en 2007, le RMI coûtait 6,3 milliards aux Conseils Généraux¹⁶⁰³ et les financements du FSE s’établissaient à 700 millions par an – soit 11% du budget consacré à l’assistance en France. Que ce soit en valeur brute ou rapportés aux budgets sociaux nationaux, les aides du FSE sont plus importantes en France qu’aux Pays-Bas : l’outil de levier financier y est plus fort, et les prestations du FSE sont plus importantes pour l’équilibre financier des Conseils Généraux – qui sont responsables de la mise en œuvre de l’assistance. Mais c’est en Espagne, surtout, que les financements du FSE sont les plus importants : entre 2007 et 2013, l’Espagne devait recevoir 8 milliards du FSE soit 1,15 milliards par an. En Catalogne, nous avons pu nous procurer le tableau récapitulant le montant des aides FSE et la ventilation par « axes d’intervention »¹⁶⁰⁴ : entre 2007 et 2013, ce sont près de 300 millions d’euros qui seront investis par le FSE sur le seul territoire catalan (voir tableau ci-dessous).

¹⁶⁰¹ Source : Fonds Social Européen. « Netherlands - Plan financier, 2007-2013 (euro) » [en ligne]. Données disponibles sur le site Internet du FSE : <ec.europa.eu/esf/>

¹⁶⁰² Source : Fonds Social Européen. « ESF Funding per Member State » [en ligne]. Données disponibles sur le site Internet du FSE : <ec.europa.eu/esf/>.

¹⁶⁰³ Source : DREES. « Les dépenses d’aide sociale départementale en 2007 ». *Etudes et résultats*, n°682, 2009, p.1.

¹⁶⁰⁴ Tableau fourni par l’enquête rencontré lors de l’entretien n°43.

Tableau 36 : Dépenses du FSE en Catalogne : postes budgétaires et cofinancements des projets pour 2007-2013

SOC / Servei d'Ocupació de Catalunya		El procés de certificació al FSE				
EJE PRIORITARIO	Financiación FSE (a)	Financiación nacional			Financiación Total (e) = (a)+(b)	Tasa de financiación (f) = (a)/(e)
		Total (b) = (c)+(d)	Financiación Pública Nacional (c)	Financiación Privada (d)		
1.ESPIRITU EMPRESARIAL Y ADAPTABILIDAD	70.175.382	70.175.382	57.543.813	12.631.569	140.350.764	50%
2.EMPLEABILIDAD, INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD ENTRE H Y M	140.350.763	140.350.763	134.736.732	5.614.031	280.701.526	50%
3.AUMENTO Y MEJORA DEL CAPITAL HUMANO	45.112.746	45.112.746	44.345.829	766.917	90.225.492	50%
4.COOPERACIÓN TRANSNACIONAL E INTERREGIONAL	20.050.109	20.050.109	18.646.601	1.403.508	40.100.218	50%
5.ASISTENCIA TÉCNICA	9.022.549	9.022.549	9.022.549	-	18.045.098	50%
Total	284.711.549	284.711.549	264.295.524	20.416.025	569.423.098	50%

Source: Generalitat de Catalunya, Département du Travail.

Sur l'ensemble des projets financés par le FSE en Catalogne, le cofinancement se partage entre le Fonds européen (285 millions d'euros), la Generalitat (264 millions d'euros), et pour une petite part des sources privées (20 millions)¹⁶⁰⁵. 285 millions d'euros de financements FSE en Catalogne entre 2007 et 2013, cela fait 41 millions d'euros par an de ressources communautaires pour des projets sociaux menés en Catalogne : est-ce une ressource marginale pour la région ? Certainement pas : en 2007, d'après le responsable des programmes d'insertion au travail à la Generalitat, la RMI coûtait 84 millions d'euros à la Communauté Autonome¹⁶⁰⁶ ; en 2010, en période de crise économique et suite à une hausse

¹⁶⁰⁵ L'enquête qui nous a fourni ce document nous a indiqué que le fait de trouver des sources de financements privés était un objectif fixé en 2007, mais que cet objectif n'était pas atteint. En cas d'insuffisance des financements privés, la différence devait être compensée par la Generalitat. Au terme de la période (2013), les sources de financements privés devraient finalement s'établir à un niveau plus faible que prévu et le cofinancement se ferait à peu près à égalité entre la Generalitat et le FSE (environ 50% chacun).

¹⁶⁰⁶ Entretien n°45.

du nombre des bénéficiaires, la Renta Mínima de Inserción a coûté 150 millions d'euros à la Generalitat¹⁶⁰⁷. Si on rapporte le budget social annuellement accordé par le FSE au budget de la prestation d'assistance sociale, le montant annuel des aides FSE atteint entre 30% et 50% du coût total de la Renta Mínima de Inserción. Le FSE n'est pas une source de financement marginale pour les budgets sociaux en Catalogne. On pourra rétorquer que les projets FSE s'inscrivent dans cinq axes différents, qu'ils s'adressent à plusieurs publics et pas uniquement aux bénéficiaires de la RMI : comment savoir dès lors si les projets FSE furent une source de financement importante pour l'« activation » des dispositifs d'assistance ? C'est grâce aux sources statistiques et aux entretiens que nous avons pu en savoir davantage sur l'impact du FSE sur l'activation des politiques sociales.

Tout d'abord, sur les cinq axes financés par le FSE, c'est de loin l'axe n°2 (« *employabilité, inclusion sociale et égalité hommes/femmes* ») qui accapare la plus grosse part du budget communautaire – 50% du total des financements FSE pour ce seul axe. Or les mesures financées dans cet axe d'intervention s'adressent en priorité « *aux personnes qui reçoivent l'assistance* »¹⁶⁰⁸. En outre, on sait que le FSE est une source de financement incontournable pour les responsables catalans chargés des politiques « actives » : d'après plusieurs entretiens concordants au sein de la Generalitat de Catalunya¹⁶⁰⁹, ce sont près de la moitié des politiques actives pour l'emploi en Catalogne qui sont cofinancées par le FSE. Sachant que le FSE subventionne la moitié des dispositifs actifs en Catalogne et que le montant des subventions se fait toujours à hauteur de 50% du coût total, les ressources issues du FSE assument le financement des politiques « actives » pour près de 25% de leur coût total¹⁶¹⁰ ! En conséquence, comme nous l'a indiqué le responsable du suivi des projets FSE au département de l'emploi de la Generalitat¹⁶¹¹, l'enjeu des financements FSE est extrêmement sensible pour les responsables politiques et administratifs catalans : si la Catalogne perdait tous ses financements FSE, les budgets consacrés aux politiques actives serait amputés de près d'un quart. Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi ces responsables politico-administratifs sont très attentifs aux exigences du Fonds et appliquent précautionneusement les indications de la Commission : « *il est clair que les politiques actives en Catalogne*

¹⁶⁰⁷ Source : El Mundo. « El Govern finaliza la revisió del Pirmi con la cancel·lació de 4.500 expedients ». El Mundo – Edition barcelonaise, 20 janvier 2012.

¹⁶⁰⁸ Entretien n°40.

¹⁶⁰⁹ Entretiens n°38, n°40, 42.

¹⁶¹⁰ En 2010, le budget des « *politiques actives de l'emploi pour les bénéficiaires du RMI afin d'inciter à la réinsertion dans le travail* » atteignait 20 millions d'euros en Catalogne. Source : La Voz de Barcelona. « La Generalidad suspende la Renta Mínima de Inserción a 4.521 receptores que no cumplían los requisitos ». 20. 01. 2012.

¹⁶¹¹ Entretien n°40.

découlent de la Stratégie Européenne » m'indique-t-on à la Generalitat¹⁶¹². Lorsqu'on demande s'il est possible que la Communauté de Catalogne décide de ne pas appliquer les principes politiques de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, les réactions oscillent entre la dénégation outrée et l'incompréhension pure et simple de la question¹⁶¹³ : pour les responsables administratifs du Département du Travail de la Generalitat, il semble sinon inconcevable du moins totalement incongru de vouloir s'éloigner des recommandations communautaires. Quand on prend conscience des enjeux budgétaires sous-jacents au financement des politiques sociales en Catalogne, on comprend mieux pourquoi les responsables politico-administratifs sont si attentifs aux indications communautaires¹⁶¹⁴ : se détourner des lignes européennes ce serait, pour la Generalitat, prendre le risque de perdre une source majeure de financement des politiques « actives ».

Conclusion intermédiaire

Dans les trois pays, le FSE a soutenu les projets de réformes « actives » : en France, l'expérimentation du RSA puis la généralisation du dispositif ont été soutenus par le FSE ; aux Pays-Bas, ce sont des dispositifs d'insertion dans le travail des bénéficiaires du WWB qui ont été financés par les Fonds communautaires ; en Catalogne, la majeure partie des politiques actives pour l'emploi financées par le FSE s'adressent aux bénéficiaires de la RMI. La part des financements FSE dans les budgets domestiques est certes minoritaire mais elle ne doit pas être négligée – en particulier en Catalogne, où près de la moitié des politiques actives mises en œuvre par la Communauté Autonome dépendent financièrement du FSE. Dans tous les cas, le FSE apporte son soutien aux réformes qui visent à former, inciter et orienter vers le marché du travail les personnes qui en étaient éloignées, et c'est ce dernier point qu'il faut souligner en conclusion : le FSE ne finance pas tous les dispositifs mais seulement les politiques « actives ». Les programmes opérationnels ciblent de manière très claire les types d'actions finançables : ce sont des actions qui doivent nécessairement être liées au marché du travail – veillant à améliorer « l'employabilité » et le taux d'activité des bénéficiaires. Comme

¹⁶¹² Entretien n°41.

¹⁶¹³ Voir en particulier les entretiens n°38, 39, 40 et 41.

¹⁶¹⁴ On trouve là une confirmation de l'hypothèse avancée par Palpant, selon laquelle « *l'influence des fonds structurels et notamment du Fonds social européen (FSE) peut se trouver renforcée par un tel contexte* » – à savoir un contexte de dépendance des budgets locaux vis-à-vis de sources de financements extérieures : Palpant, C. « Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale : dynamiques de changement et interactions multi-niveaux au sein de régions européennes en mutation ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris, L'Harmattan, p. 364.

le reconnaît textuellement le Chef d'Unité FSE à la DG Emploi, « *nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale. [...] Dans tout ce que fait le Fonds Social, l'objectif c'est de trouver, de mener à l'emploi. C'est le marché du travail. Notre action est dans le cadre du marché du travail* »¹⁶¹⁵. En cadrant ainsi les finalités du Fonds social, en conditionnant toutes les subventions aux « priorités » et aux « axes d'intervention » définis par la Commission, le Fonds Social Européen encourage les acteurs nationaux à mettre en œuvre des dispositifs sociaux « actifs » : seules les politiques « *visant à développer le marché du travail ainsi que les ressources humaines* »¹⁶¹⁶ sont financées par le Fonds social. Certes des responsables politiques domestiques pourraient prendre l'initiative de mettre en œuvre des politiques passives de soutien inconditionnel au revenu, mais alors ils savent que ces prestations « passives » devront être financées sur leurs fonds propres, et qu'ils ne recevront aucune subvention du FSE pour ces mesures. Avec le FSE comme avec les autres instruments de gouvernement étudiés précédemment, la Commission *incite* au changement, tout en imprimant des *orientations* à ces changements : en soutenant financièrement certaines réformes et certains dispositifs de politiques publiques plutôt que d'autres, la Commission encourage les acteurs nationaux à préférer les politiques sociales « actives » aux politiques « passives ».

¹⁶¹⁵ Entretien n°70.

¹⁶¹⁶ Article 2 du règlement FSE, *op. cit.*

Conclusion du chapitre VIIe

L'Union européenne ne dispose pas de compétence juridique dans le secteur de l'emploi : c'est un fait attesté par l'étude des traités communautaires. Au début de ce chapitre, nous étions donc confrontés à un dilemme ou à un paradoxe : comment expliquer que des politiques publiques domestiques semblent appliquer de manière presque transparente des recommandations communautaires, alors même que ces recommandations ne sont pas assises sur des instruments juridiques ou coercitifs de gouvernement ? Fallait-il imputer la cause de la convergence à des instruments de gouvernance qualifiés de « souples » – contre ces instruments dits « durs » que seraient le droit et la contrainte policière ? En prenant pour cas d'étude les séminaires thématiques organisés par la Commission européenne dans le cadre du Mutual Learning Programme, nous avons constaté que les rencontres européennes n'étaient pas aussi « souples », aussi horizontales et aussi pluralistes que ce qu'on pourrait croire : il faut réamorcer une étude pleinement politique des échanges « de pair à pair » et analyser les logiques de pouvoir, d'influence et de domination qui peuvent s'exercer au sein des réunions européennes. Tout d'abord, nous avons vu que la Commission joue un rôle omniprésent dans les séminaires du MLP : c'est la Commission qui organise les rencontres, qui invite les intervenants à Bruxelles, qui désigne les intervenants et les « experts » attitrés, qui cadre les thématiques et le contenu des discussions. Ensuite, nous avons montré que tous les points de vue ne sont pas représentés de manière égale : les « experts » issus de l'OCDE sont surreprésentés et les interventions des économistes s'inspirent très majoritairement des théories néoclassiques et marginalistes du marché du travail. Ces réunions censées être « horizontales » et « de pair à pair » sont en fait traversées par des logiques de verticalité, des asymétries de pouvoir et des déséquilibres théoriques et idéologiques manifestes.

Ces rencontres ont-elles des effets mesurables ? Grâce aux témoignages que nous avons pu recueillir auprès de participants à ces réunions organisées par la Commission, nous savons que se produit dans ses réunions une uniformisation des modes de communication : « *Nous avons appris, dans l'Union Européenne, à parler le même... avec les mêmes mots, les mêmes idiomes, la même terminologie* » me confiait ainsi un représentant du ministère des

affaires sociales hollandais¹⁶¹⁷. La convergence des terminologies n'est pas fortuite dans le sens où les concepts dominants renvoient aux théories économiques dominantes. Les « mots » communautaires pour parler de l'emploi sont des mots d'économistes : « taux marginaux d'imposition effectifs », « taux de remplacement », « trappes à chômage », « utilité marginale du travail », etc. Pour se faire entendre dans les réunions du Mutual Learning Programme, il faut utiliser et s'approprier le langage économique. Quel effet cela a-t-il sur les acteurs ? Pour les intervenants coutumiers de cette rhétorique, le changement n'est pas nécessaire : les économistes libéraux sortent renforcés ou confortés dans leurs théories après être passés par les réunions du MLP. Pour les acteurs domestiques réticents ou peu habitués à ce type d'approches par contre, les réunions du MLP peuvent être déstabilisantes, susciter des questionnements et des remises en cause. Comme nous l'indiquait un membre du ministère espagnol du travail – auparavant totalement étranger à ces questions d'« incitations » et de « désincitations au travail » – « *je me suis demandé : est-ce que, réellement, nous avons un système qui désincite ? C'est vrai que c'est une question qui doit être posée...* »¹⁶¹⁸. En soutenant certaines théories et certains acteurs plutôt que d'autres, la Commission européenne oriente le changement, renforce les acteurs nationaux qui promeuvent les politiques « actives » et rend plus délicate la position des acteurs porteurs de propositions alternatives.

La construction européenne modifie les contraintes et les ressources des acteurs nationaux lorsqu'il s'agit de réformer les politiques sociales. Nous avons fait cette démonstration en abordant la notion de « ressources » selon deux acceptions : à la fois des *ressources politiques* au sein des jeux politico-administratifs internes, et des *ressources financières* par la conditionnalité des aides du Fonds Social Européen. La Commission ne soutient pas toutes les politiques publiques, et elle ne finance pas tous les dispositifs. Comme l'indiquait avec clarté un responsable des financements FSE à DG Emploi de la Commission européenne :

Nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale. C'est-à-dire de, je sais pas... le but ce n'est pas de donner du logement aux gens, ou de l'aide alimentaire, etc. Mais par l'inclusion et les actions de formation, de mener à un emploi : c'est ça l'objectif final [...] Dans tout ce que fait le Fonds Social, l'objectif c'est de trouver, de mener à l'emploi. C'est le marché du travail. Notre action est dans le cadre du marché du travail¹⁶¹⁹.

La construction européenne a favorisé la convergence cognitive et instrumentale des

¹⁶¹⁷ Entretien n°20.

¹⁶¹⁸ Entretien n°33.

¹⁶¹⁹ Entretien n°70.

politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Dans les trois pays, des réformes « actives » ont été adoptées pour favoriser l'« inclusion active » – c'est à dire l'inclusion des personnes pauvres *dans* et *par* le marché du travail. Ces réformes ont impliqué des révisions importantes des systèmes de politiques publiques traditionnels : en France, par exemple, la loi du 1^{er} décembre 2008 sur le RSA a été la principale réforme du régime d'assistance depuis la création du RMI vingt ans plus tôt¹⁶²⁰. Dans le dernier chapitre de la thèse, nous allons nous interroger sur les implications théoriques de ces réformes. Dans la première partie du prochain chapitre, nous apporterons des pistes de réponses à une interrogation théorique : pourquoi n'y-a-t-il pas eu plus de résistance ? Si les stratégies d'« activation » ont imposé des réformes substantielles des politiques publiques, pourquoi n'on-elles pas rencontré davantage de résistances institutionnelles et politiques ? C'est la première question que nous étudierons dans le prochain chapitre. Nous nous demanderons ensuite si les politiques sociales « actives » s'inscrivent dans une certaine « continuité » ou si elles sont une véritable « rupture » dans le développement et l'évolution des Etats-providence contemporains. Nous défendrons finalement l'argument selon lequel les politiques « actives » impliquent des ruptures philosophiques historiques, que l'on s'intéresse à la conception traditionnelle de la protection sociale, à l'équilibre des droits et des devoirs individuels ou aux manières de penser les rapports entre pouvoirs publics et citoyens en matière de gouvernement social.

¹⁶²⁰ Loi du 1^{er} décembre 1988 sur le RMI, *op.cit.*

Chapitre VIIle

Implications

Introduction

Pour ce dernier chapitre de la thèse, nous allons effectuer une « remontée en généralité » vers deux débats épistémologiques classiques en science politique. Le premier questionnement est tiré des débats théoriques sur les néo-institutionnalismes¹⁶²¹ : il concerne la possibilité du changement en matière de politiques publiques et d'institutions. Le second questionnement provient de la littérature sur les politiques sociales et l'Etat-providence : les réformes contemporaines modifient-elles les politiques sociales au point de constituer un nouveau modèle de protection sociale ?

La première thématique sur laquelle nous allons faire un retour analytique est celle du changement et de l'inertie. Dressons un premier bilan des enseignements empiriques de la thèse : les politiques sociales changent ; dans trois pays européens, on constate depuis une dizaine d'années une tendance commune à l'« activation » des systèmes de protection sociale. Cette « activation » n'est-elle qu'un processus rhétorique, sans consistance, sans conséquence commune sur les politiques sociales ? Comme Cassiers, Pochet, Vielle *et al.* se le sont demandés au sujet de l'« Etat social actif » belge, « *s'agissait-il d'une simple rhétorique de façade ou d'un réel tournant dans les politiques sociales ?* »¹⁶²². Nous avons montré que les réformes « actives » n'étaient pas de simples reformulations sémantiques des politiques antérieures mais qu'elles exprimaient un changement des algorithmes (chapitre IIIe), des instruments (chapitre IV) et des objectifs des politiques sociales (chapitre Ve). Que ce soit par l'octroi de primes financières au travail où le maintien à un faible niveau des allocations de base, les réformes « actives » ont modifié le niveau de ressources de plusieurs millions de personnes pauvres. Les réformes ont remodelé également les pratiques administratives de prise en charge des personnes pauvres – les allocataires de minima sociaux étant davantage dirigés vers le marché de l'emploi, plus contrôlés et plus sanctionnés en cas de manquement à la recherche active d'un travail. Pour les services sociaux qui mettent en œuvre les politiques sociales, les réformes actives ont imposé un ajustement des pratiques et des objectifs de leurs

¹⁶²¹ Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *op. cit.*

¹⁶²² Cassiers I., Pochet P., Vielle P. « Introduction ». in Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* *op. cit.*, p. 17.

dispositifs. Pourquoi cet ajustement ne s'est-il pas fait avec davantage de heurts ? Comment est-il possible que des réformes aussi importantes que celles que nous avons étudiées n'aient pas rencontré davantage d'oppositions, de résistances ou d'inertie ? La littérature sur la dépendance au sentier montre que les changements majeurs, brutaux et rapides sont peu fréquents¹⁶²³ : les structures administratives instituées, les habitudes et les routines, les manières traditionnelles de faire et de penser les politiques publiques sont autant de forces d'inertie – volontaires ou involontaires – qui rendent improbables les modifications structurelles accélérées. Un responsable politique qui voudrait bouleverser radicalement le fonctionnement d'un secteur de politique publique se heurterait probablement à des oppositions ou à des résistances telles qu'elles empêcheraient ou ralentiraient fortement le changement. La question finale que pose notre étude est la suivante : comment est-il possible que les changements constatés aient effectivement eu lieu ? Pourquoi les résistances institutionnelles au changement n'ont-elles pas été plus vives et plus efficaces ? Pourquoi les politiques « actives » n'ont-elles pas rencontré davantage d'opposition lors de leur adoption ou lors de leur mise en œuvre ? Ce que nous allons voir c'est que si des résistances administratives et politiques ont pu être esquissées, elles ont rapidement été neutralisées par des logiques de pouvoir, des contraintes fortes et des incitations en faveur du changement. Pour le dire simplement, les acteurs et les institutions qui auraient pu s'opposer aux réformes actives ne l'ont pas fait parce qu'ils n'en avaient pas les moyens – que l'on s'intéresse aux (faibles) moyens financiers et/ou politiques dont ils disposaient. La première partie de ce chapitre apportera des propositions de réponse à cette question tant empirique que théorique : qu'est-ce qui peut expliquer que le changement s'impose – et qu'il s'impose même aux acteurs réticents ?

Dans un deuxième temps, nous effectuerons une remontée en généralité vers des questionnements théoriques concernant les politiques sociales et les modes de gouvernementalité. Après tout, ces changements de politiques sociales que l'on constate dans les trois terrains sont-ils des changements aussi importants et majeurs que cela, ou ne font-ils

¹⁶²³ Pour une présentation théorique des causes de la stabilité et des résistances au changement – résistances tant institutionnelles et technologiques qu'individuelles – voir : North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. Sur l'inertie des politiques publiques – en particulier dans les secteurs économiques et sociaux – voir les travaux de Pierson : Pierson, P. « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change ». *World Politics*, vol. 45, n°4, juillet 1993, p.595-628 ; Pierson, P. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, juin 2000, p.251-267. Pour une proposition de théorisation associant *constat du poids des héritages* et constat parallèle de *changements incrémentaux importants sur le long terme*, voir : Palier, B. « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French social Policy in the 1990's ». in Streeck W., Thelen K.A. (dir.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 127-144.

que s'inscrire dans une forme de continuité eu égard à l'histoire longue de la protection sociale en Europe ? Si nous admettons que les propositions d'« activation » reformulent des critiques libérales assez classiques et réitérées à l'égard de la protection sociale, nous pensons que les politiques « actives » dépassent les propositions libérales traditionnelles et qu'elles constituent le corps d'une doctrine sociale et politique pleinement « néolibérale ». Dans la deuxième partie de ce dernier chapitre, nous montrerons que le « néolibéralisme » en matière de politique sociale ne se réduit pas à un désengagement de l'Etat, mais qu'il implique un ciblage nouveau des politiques sociales pour en faire des politiques économiques de soutien au marché. En guise de conclusion à notre étude, nous défendons l'idée selon laquelle les politiques sociales « actives » mises en œuvre au début des années 2000 constituent une rupture philosophique majeure dans l'histoire de la protection sociale telle qu'elle s'est construite depuis le début du XXe siècle.

1. Explications : les non-résistances

Nous faisons le constat d'un changement des politiques sociales dans les trois terrains d'étude. Comment un changement aussi profond et aussi rapide que celui que l'on expertise dans le cadre des politiques sociales depuis une dizaine d'années a-t-il été rendu possible ? Comment se fait-il que les réformateurs n'aient pas rencontré davantage de résistances, d'opposition, de conflits ? Pourquoi des changements d'approches aussi manifestes n'ont-ils pas été plus difficiles à faire accepter ? Car nous ne nous contentons pas de noter que les élites politiques nationales changent de discours : nous constatons que les idées « actives » imprègnent toute la structure politico-administrative et que même au niveau local – dans les services sociaux locaux, chez les employés des agences pour l'emploi – les idées « actives » sont devenues les idées dominantes. Comment est-ce possible ? Ce que nous allons voir dans cette partie, c'est que les possibilités de résistances institutionnelles ont été limitées. D'abord, c'est au sein des institutions politiques locales que l'opposition au changement a été rendue improbable car trop coûteuse : nous verrons comment les possibilités de résistance des metteurs en œuvre des politiques sociales ont été contournées ou neutralisées (1.1.). Enfin, c'est pour chaque acteur politico-administratif que les politiques « passives » sont devenues indéfendables. Les acteurs réticents au changement ont vu leur position affaiblie et n'avaient pas d'autre alternative que de suivre le mouvement ou d'être davantage marginalisés – ce que l'on a pu constater à la fois dans les terrains nationaux et dans les terrain communautaire (1.2.).

1.1. Les résistances territoriales sans ressources

Pourquoi en France, en Espagne et aux Pays-Bas, les niveaux de gouvernement locaux ont-ils accepté de mettre en œuvre les recommandations « actives » exigées par les niveaux supérieurs de gouvernement ? Dans les trois cas d'étude, on a vu que la particularité de l'équilibre des compétences dans le secteur social était que la responsabilité de la mise en œuvre incombait aux niveaux locaux de gouvernement. En France, ce sont les Conseils Généraux qui sont responsables des politiques d'assistance ; aux Pays-Bas, ce sont les

municipalités ; en Espagne, ce sont les Communautés Autonomes. Pourquoi ces institutions politiques locales ont-elles appliqué les politiques nationales sans résister davantage, sans réinterpréter et faire dévier localement les dispositifs de leurs intentions originelles ? Pourquoi les réappropriations n'ont-elles pas été plus contradictoires, plus diversifiées et plus conflictuelles, dans des contextes politiques où les majorités politiques ne correspondaient pas forcément entre le niveau local et le niveau national : aux Pays-Bas, le gouvernement qui a fait passer le WWB était centriste alors que la plupart des municipalités (dont Utrecht où nous avons enquêté) étaient PvDA (socio-démocrates) ; en France, le RSA a été voté par une majorité UMP et mis en œuvre par des Conseils Généraux majoritairement socialistes.

Les niveaux locaux de gouvernement n'avaient pas le choix. Plus précisément : les institutions publiques infra-nationales auraient pu, théoriquement, s'opposer, résister ou faire davantage d'obstruction lors de la mise en œuvre des réformes décidées au niveau national ; mais cette obstruction aurait été bien trop coûteuse pour elles. Comme nous avons pu le voir dans le cas de l'incitation à l'égard des personnes pauvres, nous constatons que les niveaux locaux de gouvernements ont été tellement incités financièrement à mettre en œuvre les politiques « actives » qu'il était quasiment impossible pour eux de faire des choix alternatifs : le coût financier de la résistance institutionnelle était trop élevé. Comme nous avons pu le voir dans le cas du gouvernement des personnes pauvres, la gouvernementalité par la contrainte et la gouvernementalité par l'incitation ne s'opposent pas : inciter et sanctionner financièrement, c'est restreindre le champ des possibles¹⁶²⁴. Pour les Communautés Autonomes, pour les Conseils Généraux, pour les municipalités, ne pas suivre les recommandations d'« activation » aurait eu des conséquences financières graves – ce que nous allons voir maintenant. Nous avons déjà abordé la question des finances dans le contexte de la Catalogne : pour la Generalitat de Catalunya, les subventions du Fonds Social Européen représentent une telle proportion des budgets sociaux locaux que se détourner des recommandations de la Commission aurait des conséquences graves sur les finances publiques locales. Appliquer les recommandations européennes, c'est une nécessité financière qui ne se discute pas à la Generalitat de Catalunya. Nous allons donc présenter maintenant les deux cas locaux qui restent à éclairer : pourquoi les municipalités hollandaises et les Conseils Généraux français n'ont-ils pas davantage résisté aux *pressions aux changements* provenant des niveaux institutionnels supérieurs ? Nous allons voir que dans les deux cas

¹⁶²⁴ Voir le chapitre IVe consacré aux « instruments » des politiques actives.

l'expérimentation de chemins alternatifs aurait été bien trop coûteuse pour les institutions locales¹⁶²⁵.

1.1.1. Désindexation des dotations aux besoins des Conseils Généraux, soutien financier des sorties vers l'emploi : en France, le coût de la résistance

En France, ce sont les Conseils Généraux qui, depuis la loi de décentralisation du 18 décembre 2003, sont responsables de la mise en œuvre du RMI – puis du RSA. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les départements sont rendus responsables du versement de la prestation : les dépenses liées à l'assistance – versement des allocations inclus – représentaient un budget total de 5,5 milliards d'euros en 2004 pour les départements¹⁶²⁶. Ces dépenses sont théoriquement couvertes par des dévolutions financières en provenance de l'État, une partie de la Taxe d'Imposition sur les Produits Pétroliers (TIPP) étant attribuée aux départements pour couvrir le paiement des allocations RMI. Toutefois, malgré la décentralisation des moyens financiers aux Conseils Généraux pour faire face à leur nouvelle responsabilité, ces derniers ont dû dépenser davantage pour assumer la mise en œuvre du dispositif d'assistance : les ressources accordées par l'Etat aux départements étaient calculés en fonction de frais de fonctionnement centralisés, et prenaient mal en compte les besoins spécifiques d'investissement pour la mise en route du dispositif, ainsi que les moindres gains d'échelle au niveau local par rapport à une organisation centralisée. Si le RMI a coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004, ceux-ci n'ont perçu de l'Etat qu'un budget de 4,3 milliards, soit 1,2 milliards de charge nette pour les départements – à financer sur le budget propre des Collectivités locales. Avec la prise en charge du versement de l'allocation sociale, la part des dépenses départementales nettes liées à l'assistance est passée de 6% en 2003 à 30% en 2004¹⁶²⁷.

Le poids du dispositif d'assistance sur les finances départementales a été alourdi par la conjoncture économique. Avec la dégradation de l'emploi et l'augmentation du nombre de chômeurs arrivant en fin de droit, les dossiers ouverts pour demander le minimum social ont été démultipliés : après une baisse du nombre des allocataires en 2007 et 2008, les demandes

¹⁶²⁵ Cet enseignement tend à valider l'hypothèse avancée par Saurugger, selon laquelle la capacité de résistance au changement des administrations locales s'accroît avec le niveau de ressources de ces administrations : « *The greater the resources of an administration the greater their capacity to resist and circumvent non-legal instruments in an innovative manner* » (p.118). Saurugger, S. *Beyond Non-Compliance with Legal Norms*. in Radaelli C, Exadaktylos T. *Research Design in European Studies*. Basingstoke : Palgrave, 2012, p.105-124.

¹⁶²⁶ DREES. « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 ». *Etudes et résultats*, n°453, décembre 2005.

¹⁶²⁷ DREES. *ibid.*, p. 5.

de minimum social sont réparties à la hausse en 2009 et 2010. En trois mois – de décembre 2009 à mars 2010 – 9 000 personnes supplémentaires sont devenues allocataires de l'assistance¹⁶²⁸. Parce qu'il dépend directement de la conjoncture économique, le coût total du RMI (puis RSA) pour les départements a augmenté fortement depuis 2009. Dans le même temps, le niveau des transferts financiers de l'Etat aux Conseils Généraux dépend, lui, d'une estimation préalable des besoins ainsi que de ressources peu élastiques – liées à la perception de la TIPP. Comme le résumaient en 2010 Gilbert et Guengant, « *les ressources des départements présentent une forte cyclicité et un adossement peu dynamique aux compétences transférées* »¹⁶²⁹. Dès 2004, la TIPP ne permettait pas de couvrir les besoins de financement des Départements et le Premier ministre s'était alors engagé à financer le déficit de l'année 2004 au-delà des prescriptions légales en vigueur – pour un montant de 450 Millions d'euros en 2004¹⁶³⁰. Mais loin d'être simplement temporaire, le déficit entre ressources de la TIPP et besoins de financements s'est révélé structurel, les Départements se retrouvant confrontés à un *effet de ciseau* : hausse du coût de l'aide sociale, rigidité des dotations étatiques. Ainsi en 2008, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation compensatoire du handicap (PCH) ont coûté aux départements plus de 11 milliards d'euros, ce que l'Etat n'a compensé qu'à hauteur de 7,5 milliards¹⁶³¹. En 2010, la charge nette supportée par les départements pour faire face aux trois dépenses sociales (RSA, PCH et APA) s'est élevée à 5,3 milliards d'euros ; elle devrait s'élever à 6 milliards en 2011¹⁶³², au point que 28 départements « *ruraux ou urbains, de droite comme de gauche* » se sont déclarés en 2010 dans une « *situation financière dramatique* »¹⁶³³.

Comment faire face à des dépenses en hausse et des ressources budgétaires fixes ? Les Conseils Généraux ont interdiction constitutionnelle de présenter des budgets en déficit – ce qu'a pourtant décidé de faire le Département de Seine-Saint-Denis en 2010 pour alerter l'Etat et l'opinion publique sur sa situation financière¹⁶³⁴. Dès septembre 2010, une dizaine de départements ont risqué la cessation de paiement, et mis en garde sur l'impossibilité de verser l'ensemble des allocations RSA pour les derniers mois de l'année¹⁶³⁵. Une solution temporaire a été de trouver de nouvelles ressources par l'augmentation des impôts locaux – en particulier

¹⁶²⁸ Source : CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche.

¹⁶²⁹ Gilbert, G., Guengant, A. « Prospective des budgets des départements (2011-2015) ». Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010.

¹⁶³⁰ Rapport d'information n° 316 (2004-2005) de M. Michel MERCIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, 4 mai 2005.

¹⁶³¹ Le Parisien. « Budget : les départements menacent de se rebeller », 06.04.2010

¹⁶³² Source : Site de l'Association des Départements de France, rubrique « Finances et fiscalité locales ».

¹⁶³³ Source : Garat, J.-B. « Budget : les départements sonnent l'alarme ». Le Figaro, 07/04/2010.

¹⁶³⁴ Le Monde. « Le conseil général de Seine-Saint-Denis a voté un budget en déséquilibre », 08.04.10

¹⁶³⁵ Le Parisien. « Menaces sur le versement du RSA », 23.06.2010.

la taxe foncière sur les propriétés bâties. En Ardèche, d'après le Président du Conseil Général, « *le seul Revenu de Solidarité Active que nous a imposé l'Etat nous oblige à trouver 1,7 millions d'euros, soit l'équivalent de 3 % d'augmentation d'impôt* »¹⁶³⁶. Une autre piste a été de dégager des économies sur d'autres secteurs et postes de dépenses – la culture, l'éducation, le sport, les transports¹⁶³⁷. Toutefois, ces mesures d'ajustement ne pouvaient qu'être limitées et temporaires : si la contrainte financière a été retardée par la possibilité pour les Conseils Généraux de moduler le taux d'imposition locale et une très faible marge d'endettement, ces solutions ne sont pas durables et arrivent à leur terme. « *Le contrôle de la dépense locale par la désindexation des dotations nationales* » pourrait ainsi se révéler plus « *contraignant* » à l'avenir :

L'annonce, pour les trois prochaines années, d'un gel en valeur des dépenses de l'Etat entraînera la suppression de l'indexation de l'enveloppe normée des concours aux collectivités locales, hors fonds de compensation pour la TVA. La stagnation des dotations freinera la croissance des ressources et probablement des dépenses¹⁶³⁸.

Quel rapport les budgets des Conseils Généraux entretiennent-ils avec la question des (non-)résistances institutionnelles au changement ? En désindexant les dotations aux Départements des besoins de financements effectifs de ces derniers, l'Etat a limité les ressources et incité, à long terme, à limiter les dépenses. Or, quelles solutions les Départements peuvent-ils trouver pour circonscrire les dépenses sociales ? Faire diminuer ou réguler le nombre de bénéficiaires du RSA à leur charge est une solution. La nouveauté apportée par le RSA réside en effet dans une double incitation étatique à l'égard des Conseils Généraux : un *encouragement légal* et une *incitation financière* à accélérer le retour à l'emploi des allocataires du minimum social. Concernant *l'encouragement légal*, la loi du 1^{er} décembre 2008 sur le RSA demande explicitement aux Conseils Généraux de diriger les allocataires, « *de façon prioritaire* », vers le marché du travail¹⁶³⁹. Cette loi fait du retour au travail un objectif explicite du minimum social, l'« *encourage[ment] à l'exercice ou [au] retour à une activité professionnelle* » étant inscrit dans l'article 1^{er} de la loi. A l'inverse, la notion de « droit » exigible auprès de la collectivité disparaît de la loi sur le revenu minimum, alors qu'elle fondait l'article 1^{er} de la loi sur le RMI. Si est laissée au président du Conseil Général la possibilité d'orienter l'allocataire du RSA vers un parcours d'insertion sociale,

¹⁶³⁶ Terrasse P. « Editorial ». *Relief, le journal du Conseil général de l'Ardèche*, n° 43, 2010.

¹⁶³⁷ Equy, L. « Départements: Bartolone défie l'Etat et vote un budget en déséquilibre ». *Libération*, 08.04.2010.

¹⁶³⁸ Gilbert, G., Guengant, A., *loc. cit.*

¹⁶³⁹ Code de l'action sociale et des familles, article L.262-28.

dans ce cas les services sociaux du Conseil Général ont l'obligation légale de réexaminer la situation de l'allocataire tous les six mois. L'« équipe pluridisciplinaire » du Conseil Général doit alors prendre des mesures pour accélérer le retour vers une « *démarche de recherche d'emploi*¹⁶⁴⁰ », les difficultés sociales étant conçues légalement comme ne pouvant faire que « *temporairement obstacle* » à l'« *engagement* » des allocataires dans l'emploi¹⁶⁴¹.

Intéressons nous maintenant aux *incitations financières* que l'Etat adresse aux Départements. Les Conseils Généraux sont responsables du versement du RSA pour les personnes sans emploi, mais ils sont délestés de cette charge quand les allocataires reprennent un emploi. Cette « incitation financière » n'est pas nouvelle dans la mesure où les Conseils Généraux sont responsables du versement des prestations depuis 2004 : davantage de reprises d'emploi impliquent moins de minima sociaux à verser, mécaniquement. La grande innovation introduite par le RSA concerne le partage des compétences et des responsabilités financières – à travers la création du « Fonds National des Solidarités Actives » (FNSA). Ce nouveau Fonds, financé par une taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine, est abondé par l'Etat. Il est mis à contribution et soutient voire prend le relais du Conseil Général dès que l'allocataire du RSA reprend un travail. Si la personne pauvre ne reprend pas d'emploi, le fonds étatique n'est pas mis à contribution¹⁶⁴². Si l'allocataire retourne vers un emploi à temps très partiel et très faiblement rémunéré, le Conseil Général ne paie plus que la différence entre le salaire et le revenu minimum garanti de 460€ : le Conseil Général « dépense » moins. Même dans le cas d'un salaire très faible, le fonds FNSA intervient ainsi pour « rendre le travail payant » en ajoutant un complément salarial à la partie d'allocation encore à la charge du Conseil Général. L'Etat, via le FNSA, soutient financièrement le Conseil Général si l'allocataire reprend un emploi mal rémunéré. Le gain financier pour le Département est encore plus fort si l'allocataire reprend un emploi payé au dessus du revenu minimum garanti : dans ce cas, le Conseil Général ne verse plus aucune prestation et c'est le FNSA – donc l'Etat – qui prend à sa charge l'intégralité du complément salarial¹⁶⁴³.

Dans tous les cas, l'Etat incite financièrement les Conseils Généraux à accélérer le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. Le « Fonds National des Solidarités Actives » ne paie les prestations et ne soutient financièrement les Départements que *dans les*

¹⁶⁴⁰ C. Act. Soc. Fam., *loc. cit.*

¹⁶⁴¹ C. Act. Soc. Fam., art L.262-29.

¹⁶⁴² Cazalet A., De Montgolfier A. « Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011 : Solidarité, insertion et égalité des chances ». Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 111, 18 novembre 2010.

¹⁶⁴³ Calculé selon le mode de calcul dégressif – baisse moins que proportionnelle au salaire – présenté en première partie de cet article.

cas où les allocataires reprennent un travail. Les services sociaux ainsi que les Présidents des Conseils Généraux ont toujours la liberté et la possibilité théoriques d’orienter les allocataires du RSA vers des parcours sociaux d’insertion ; toutefois, ils sont *légalement encouragés* et *financièrement intéressés* à accélérer le retour vers l’emploi des bénéficiaires du minimum social. En France, les Conseils Généraux sont ainsi incités *de facto* à encourager la reprise d’emploi des bénéficiaires du RSA : obligés d’équilibrer leur budget, ils ont des ressources peu élastiques et ne peuvent agir que sur la ventilation et le montant de leurs dépenses – les dépenses sociales, et singulièrement le RSA, représentant la plus grosse charge de leur budget. On peut parler d’une incitation financière institutionnelle qui aboutit *de facto* à la conformation des Départements français aux recommandations étatiques.

1.1.2. Inciter négativement et positivement les municipalités à accélérer le retour à l’emploi : le WWB, une prime à la discipline institutionnelle

Aux Pays-Bas, la réforme de l’assistance de 2004 a révisé le système de financement des municipalités, afin d’inciter ces dernières à diriger le plus de personnes possibles vers le marché du travail. Avant 2004, les municipalités étaient déjà responsables des politiques d’assistance mais elles recevaient de l’Etat leurs dotations en fonction d’évaluations locales, « rallongées » en fin d’année en cas de besoin ou rétrocédées à l’Etat en cas de surplus. En 2004, le système a complètement changé – comme l’explique une responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l’emploi (SZW) :

Depuis 2004, c’est un système d’enveloppe budgétaire: chaque gouvernement local reçoit un budget, et sur ce budget ils doivent aider chaque personne dépendante... dépendant des prestations sociales. Ils ont un système pour les prestations qu’ils doivent verser aux gens, et un budget pour les services de réinsertion. [...] Le gouvernement central divise l’argent entre les gouvernements locaux par le biais d’un « système de distribution objectif ». Cela signifie que chaque gouvernement local reçoit un budget sur la base d’informations... objectives. Donc l’argent dont vous avez besoin pour les prestations sociales et pour les services de réinsertion des bénéficiaires est évalué à partir de mesures objectives¹⁶⁴⁴.

Les dotations de l’Etat aux municipalités pour mettre en œuvre les politiques d’assistance (WWB) ne dépendent plus d’une évaluation des besoins réalisée par les municipalités elles-mêmes, ni du nombre des bénéficiaires de l’aide sociale, « *parce que ça,*

¹⁶⁴⁴ Entretien n° 18.

*ça peut être influencé par le gouvernement local »*¹⁶⁴⁵. Depuis 2004, le ministère des affaires sociales SZW veut déterminer les besoins des collectivités territoriales de manière « objective », en fonction d'un ensemble de critères et de variables socio-économiques caractéristiques de la région :

C'est, par exemple, le nombre d'habitants de la ville, ou le taux d'emploi dans un quartier donné d'une ville, [...] le marché de l'emploi et la région. Et c'est aussi bien l'offre que la demande. Donc si vous avez une bonne offre – bonne offre de main d'œuvre – et de la demande dans la zone, vous avez moins de budget¹⁶⁴⁶.

Le ministère des affaires sociales estime, en fonction de la situation macro-économique et des caractéristiques sociales d'une zone, les « performances » escomptables sur un marché du travail donné, et distribue à chaque ville un budget social en fonction de ce qu'elle *devrait être en mesure de faire* sur cette zone en matière de réinsertion sur le marché du travail¹⁶⁴⁷. Ce changement induit une forte responsabilisation des services sociaux des mairies quant aux coûts et aux résultats de la réinsertion : « *si vous avez besoin de davantage que le budget qui vous est alloué, alors vous devez financer sur les ressources propres du gouvernement local* ». Comme l'exprime un collègue du responsable du travail au SZW, « *les municipalités ont une incitation financière à améliorer la qualité et l'efficacité-coût de leurs services de réintégration dans le travail* »¹⁶⁴⁸. C'est ce qu'on pourrait appeler une « incitation négative » : comme dans le cas du RSA et des Départements français, le budget alloué par l'Etat est fixe et les dépassements sont à la charge de la collectivité locale, ce qui encourage *de facto* à trouver des moyens d'équilibrer, *par le bas*, les recettes et les dépenses. Mais l'incitation aux municipalités est aussi fortement *positive* aux Pays-Bas : si la municipalité a moins dépensé que ce qui a été alloué par le gouvernement central, elle peut garder le surplus, l'intégrer à son budget propre et l'utiliser à son gré.

Qu'elle soit négative ou positive, l'incitation a le même objectif final: réintégrer le « *plus grand nombre possibles de bénéficiaires des aides sociales dans le travail* »¹⁶⁴⁹. Le calcul centralisé des besoins financiers locaux – en fonction de critères d'appréciation socio-économiques choisis et mesurés par les services du SZW – ainsi que la responsabilisation des municipalités en ce qui concerne les dépassements ou les surplus éventuellement dégagés, ont

¹⁶⁴⁵ *idem.*

¹⁶⁴⁶ *idem.*

¹⁶⁴⁷ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.3.

¹⁶⁴⁸ Mail reçu de la part du responsable du « marché de la réintégration » au sein du SZW, 30 novembre 2010.

¹⁶⁴⁹ Entretien n°69.

pour objectif exprès d'« activer » les collectivités locales et *in fine* d'augmenter les taux de retour à l'emploi :

C'est une sorte de système incitatif, pour être sûr que les gouvernements locaux sont actifs dans la réintégration du plus grand nombre possibles de bénéficiaires des aides sociales dans le travail. C'est une manière de rendre les gouvernements locaux actifs. Par l'incitation financière¹⁶⁵⁰.

D'après le responsable « Work » au SZW, le gouvernement hollandais considérait que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales, et le gouvernement central cherchait un moyen de rendre les gouvernements locaux plus actifs dans... dans ce champ* ». Avant 2004 en effet, il n'y aurait pas eu suffisamment

d'incitation pour les gouvernements locaux à s'assurer que les personnes sortent des allocations sociales et commencent à travailler. [...] Et maintenant ils sont financièrement responsables de leurs dépenses. Donc maintenant il y a plus d'incitation à s'assurer que les gouvernements locaux sont actifs dans., hum... la réintégration des personnes. Et qu'ils ne les laissent pas dans les allocations sociales¹⁶⁵¹.

L'incitation financière *par le bas* (responsabilisation financière des coûts excédentaires) comme par *le haut* (possibilité de garder les surplus budgétaires) est conçue par le gouvernement hollandais comme une manière d'encourager davantage les municipalités à hâter le retour au travail des bénéficiaires des prestations sociales. Peu importe les modalités choisies par les services sociaux communaux pour organiser cette réintégration – faire appel à des prestataires privés ou réaliser eux-mêmes les services sociaux, de formation et de réinsertion¹⁶⁵². L'important est le résultat : le retour le plus rapide des bénéficiaires des prestations sociales vers le travail. Et dans tous les cas, les municipalités n'ont pas vraiment le choix. Comme l'explique le responsable des contrats de réinsertion à la mairie d'Utrecht :

Si on réintègre plus de personnes dans le marché du travail, on garde le montant des prestations qui ne sont pas versées. Mais si on réintègre moins de personnes, alors c'est nous qui devons payer les prestations en trop. On peut gagner, ou on peut perdre, en fonction de la priorité qu'on met (ou non) sur l'intégration dans le travail. Alors vous comprenez que le choix a été vite fait [rires]...¹⁶⁵³.

¹⁶⁵⁰ Entretien n°18.

¹⁶⁵¹ *idem*.

¹⁶⁵² Sur l'importance et le développement du marché privé de la réinsertion aux Pays-Bas, voir : Georges, N., « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Documents de travail du CEE*, n°81, février 2007.

¹⁶⁵³ Entretien n°20.

Aux Pays-Bas, comme en France et en Espagne, les niveaux locaux de gouvernement auraient *pu* résister aux injonctions des niveaux de gouvernement supérieurs : c'était une possibilité qui leur était ouverte en théorie, sachant que ce sont les collectivités territoriales qui mettent en œuvre les politiques sociales dans les trois terrains étudiés. Mais c'était une possibilité *coûteuse*, au sens commun du terme : dans les trois cas étudiés, la déviation durable des injonctions centrales aurait provoqué des déficits sociaux difficilement soutenables pour les collectivités territoriales. En Catalogne, dévier des recommandations de la Commission Européenne, ce serait risquer de perdre 50% des ressources localement allouées aux politiques sociales « actives ». Aux Pays-Bas, le WWB a responsabilisé financièrement les municipalités qui ne réintégraient pas assez d'allocataires de l'assistance dans le travail, et permis aux municipalités qui avaient de bons résultats en termes de retour vers le travail de garder les budgets sociaux. Sanctions financières pour les municipalités qui ne suivent pas l'objectif de « *outflow from social assistance* », gains budgétaires pour les municipalités qui appliquent efficacement les recommandations légales¹⁶⁵⁴ : le choix local a été « *vite fait* »¹⁶⁵⁵. En France, des Départements ont bien essayé d'adopter des politiques sociales plus ouvertes à la diversité des situations sociales des personnes pauvres, et tenté de résister aux demandes étatiques d'orientation « *prioritaire* »¹⁶⁵⁶ des allocataires du RSA vers l'emploi¹⁶⁵⁷. Toutefois, l'insuffisance chronique des dotations étatiques a imposé aux Conseils généraux des coupes financières dans les services sociaux à destination des plus défavorisés¹⁶⁵⁸. Pour les Conseils Généraux, l'orientation des allocataires vers un « parcours social » est une solution plus coûteuse que la l'orientation vers le marché du travail. La loi sur le RSA a accentué cette incitation financière, en faisant en sorte que le nouveau Fonds National des Solidarités Actives, abondé par l'Etat, ne prenne le relai financier des Départements que dans les cas où les allocataires de l'assistance retournent vers le marché de l'emploi.

On comprend mieux pourquoi les résistances institutionnelles des niveaux locaux de gouvernement ont été rendues improbables, sinon impossibles : les réformes « actives »

¹⁶⁵⁴ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.7.

¹⁶⁵⁵ Entretien n°20.

¹⁶⁵⁶ Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, *op. cit.*

¹⁶⁵⁷ Le Conseil Général de l'Isère par exemple a refusé d'expérimenter le RSA en 2007/2008 et il a fait savoir au Haut Commissariat qu'il n'était pas favorable à la réforme du dispositif d'orientation des bénéficiaires (entretien au Conseil Général de l'Isère – entretien n°14). Le Département de l'Isère a pourtant dû se conformer aux dispositions réglementaires et financières qui se sont imposées une fois la loi sur la généralisation du RSA votée le 1^{er} décembre 2008.

¹⁶⁵⁸ Garat, J.-B. « Budget : les départements sonnent l'alarme ». *op. cit.*

étaient appuyées sur de tels instruments financiers que l'opposition, la prise de distance ou le contournement des prescriptions étatiques étaient des stratégies financières trop risquées. Même s'ils avaient voulu s'opposer aux stratégies d'« activation » de la protection sociale, les niveaux locaux de gouvernements n'en auraient pas eu les moyens financiers.

1.2. Les critiques invalides

Les collectivités territoriales ne peuvent pas faire autrement que de mettre en œuvre les politiques « actives », d'inciter davantage les bénéficiaires de minima sociaux à se tourner vers le marché de l'emploi, d'encourager les sorties des dispositifs d'assistance : elles sont financièrement incitées à mettre en œuvre les politiques incitatives, et elles appliquent les changements parce qu'elles n'ont pas les moyens d'y résister. Les acteurs institutionnels n'ont pas non plus les moyens *cognitifs* de s'opposer aux politiques actives : pour s'opposer à un changement, il faut en contester la pertinence, en dénoncer le manque de légitimité, proposer des alternatives. Or, la force des propositions « actives », c'est qu'elles laissent démunies leurs opposants : en enfermant dans l'alternative des politiques « actives » ou « passives », les nomenclatures internationales des politiques de l'emploi décrédibilisent immédiatement les opposants aux politiques actives. Dans sa classification des « Politiques du marché du travail » (PMT), l'OCDE range les dépenses de politiques de l'emploi dans neuf catégories (dispositifs d'incitations, réformes des services de placement, politiques de formation, etc.) Seules deux catégories sont qualifiées de passives : les dépenses de « *maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi* » et les « *préretraites* » (PMT n°8 et 9). Être contre les politiques actives de l'emploi, ce serait défendre des politiques qui maintiendraient hors du marché du travail, qui ne soutiendraient pas la production ni l'activité économique : propositions intenable si l'on accepte une stratégie économique de croissance. Ce que nous allons voir justement, c'est que la force d'un référentiel dominant tient dans sa capacité à rendre les discours alternatifs « intenable », « inaudible », difficiles à assumer même par les acteurs politico-administratifs les plus critiques. Dans un premier temps, nous allons voir les difficultés à formuler des argumentaires critiques face aux propositions actives et incitatives

dans le cadre national. Dans le cadre communautaire, ensuite, nous constaterons la victoire des propositions « actives » *contre* les opposants et *dans* les oppositions¹⁶⁵⁹.

1.2.1. Dans le cadre national : « on ne peut pas s'opposer à une proposition comme ça... »

Comme nous l'avons analysé dans la partie consacrée aux « algorithmes » des réformes, les politiques sociales « actives » sont fondées sur une lecture micro-économique du comportement des personnes sans activité marchande : les bénéficiaires des minima sociaux préféreraient ne pas travailler et continuer de toucher des prestations sociales d'un niveau élevé, plutôt que de se diriger vers le marché de l'emploi et toucher alors une rémunération similaire ou très proche à celle qu'ils peuvent toucher hors de l'emploi. Cette dénonciation des effets pervers présumés de l'aide sociale est associée à une défense des instruments incitatifs : si les chômeurs établissent leurs choix à partir de calculs de coûts et de bénéfices, alors on peut les encourager à travailler davantage en octroyant des incitations financières supplémentaires au travail. Voici le référentiel sectoriel que nous avons analysé, et dont nous avons montré l'audience et l'appropriation auprès des acteurs politico-administratifs à tous les niveaux de gouvernement. Ce référentiel n'a-t-il rencontré aucune résistance ? Tous les acteurs des politiques sociales sont-ils convaincus que les chômeurs font des calculs financiers, et que les politiques incitatives sont des réponses efficaces aux problèmes de chômage et de pauvreté ? N'a-t-on rencontré au cours de notre enquête aucune exception, aucun acteur parlant des théories incitatives pour les contredire ?

¹⁶⁵⁹ Dans cette sous-partie sur les « critiques invalides » de l'activation, nous étudions les oppositions telles qu'elles peuvent s'exprimer au sein d'institutions politico-administratives nationales et communautaires. Cette étude n'épuise pas toutes les potentialités de discours critiques existant dans le monde social : il est possible que des groupes ou des individus émettent des réserves face au référentiel dominant par l'entremise d'engagements non institutionnels, de prises de positions personnelles ou de mouvements sociaux extérieurs au champ politique institué. Toutefois, ces formes d'expressions non institutionnelles sont difficiles à mesurer parce que pas toujours visibles ni publicisées, et il est difficile d'en évaluer l'importance et l'audience comparée par rapport aux discours dominants. Nous concentrons donc notre étude des « discours critiques » face à l'activation sur certaines oppositions, à savoir les oppositions entendues au sein des institutions politiques instituées. Nous avons vu dans un développement précédent que les votes défavorables aux propositions « actives » étaient très minoritaires dans les assemblées législatives nationales (Chapitre VIe, sous-partie 1.3.1. : « *L'activation : par delà les conjonctures électorales* »). Ici, nous analysons d'abord les quelques réserves enregistrées au sein des administrations publiques pour illustrer à quel point il est difficile d'y exprimer des critiques directes face au référentiel dominant. Le Parlement européen est le deuxième objet d'étude de ce développement consacré aux « critiques invalides » ; cette étude auprès de tous les groupes parlementaires représentés au Parlement européen montre la difficulté qu'il y a à formuler une critique des politiques d'activation à une plus large échelle, chez des acteurs politiques aux nationalités et aux appartenances partisanes pourtant diversifiées.

Les quelques critiques que nous avons pu enregistrer furent rares, discrètes et souvent ambiguës. Dans un entretien au Département des affaires sociales de la Generalitat de Catalunya, le responsable des dispositifs d'insertion dans le travail a présenté une interprétation contradictoire des raisons du chômage : la réticence des employeurs, des troubles psycho-sociaux individuels, voire même des questions d'ordre « culturel » ou de « génération » pourraient expliquer les faibles taux d'emploi chez certains groupes sociaux ciblés. Toutefois, même dans les passages d'entretien où l'enquête développe ces propositions alternatives à la théorie du « choix rationnel », il défend malgré tout l'incitation financière comme une méthode permettant de faire évoluer les comportements :

Et pour les collectifs "réticents" à travailler, quelles sont les raisons?

Bon, des raisons... parfois culturelles. Oui, je crois qu'il y a des raisons culturelles, d'attitude, d'habitude. Et aussi parfois ce sont les employeurs qui ne veulent pas d'eux, il ne faut pas l'oublier, hein ! [...]

Et pour ces collectifs, les incitations financières vous semblent être une bonne solution ?

Et bien... Ce n'est pas la solution parfaite mais ça peut être une solution, oui¹⁶⁶⁰.

Malgré le constat d'une diversité des facteurs expliquant le non-retour à l'emploi, l'enquête soutient que les instruments incitatifs peuvent être « une solution ». Même lorsque le problème semble être d'un autre ordre (facteurs sociaux, culturels ou de « génération » d'après l'enquête), une certaine efficacité est tout de même concédée aux instruments incitatifs. En France, un entretien au ministère de l'emploi, à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), montre lui aussi la difficulté à formuler une critique radicale à l'égard des propositions incitatives¹⁶⁶¹. Dans la première moitié de l'entretien, l'ancien directeur adjoint de la DGEFP se montre très critique sur les théories incitatives et sur les acteurs qui les portent :

Cette question de l'incitation à la reprise d'activité, je trouve qu'elle est souvent traitée de façon assez, heu, théorique, voire idéologique d'ailleurs. Comme si c'était juste... Vous voyez, un peu... Elle est traitée par des, par des économistes à la petite semaine si je puis dire. C'est-à-dire : on va dire que les gens ont une rationalité économique, ils font des calculs de coûts, et disent : « je reprends un travail que si ça me rapporte, heu, 92 euros en plus, quoi ». Oui, mais sauf que c'est pas ça vraiment le sujet, quoi¹⁶⁶².

D'après l'enquête, l'incitation n'est pas le problème qui expliquerait les faibles taux de retour à l'emploi. Les questions d'incitations seraient surtout traitées par des économistes,

¹⁶⁶⁰ Entretien n°45.

¹⁶⁶¹ Entretien n°7.

¹⁶⁶² Entretien n°7.

lesquels ne connaîtraient pas la réalité sociale et les préoccupations des personnes en situation de pauvreté. L'enquête approfondira plus tard sa critique, en ironisant sur les contradictions internes au raisonnement sur les désincitations:

D'abord elles étaient très complexes, ces règles d'intéressement, elles ont été modifiées à plusieurs reprises, les gens les connaissent pas, ce qui jette d'ailleurs un doute sur l'intérêt de ces règles, de cet intéressement, parce que pour que ça aie un effet, euh, incitatif sur les gens, encore faut-il que les gens connaissent les règles et les comprennent. Si elles sont trop complexes, ils les connaissent pas, ils les comprennent pas, donc on voit pas très bien comment ça peut être incitatif, mais bon...

Les incitations seraient extérieures aux préoccupations et au mode de raisonnement réel des acteurs sociaux : les personnes pauvres n'auraient ni le temps, ni la possibilité matérielle de comparer statistiquement des hypothèses alternatives de revenus. Cet argument critique sur la théorie des incitations est formulé dans des termes similaires par un autre acteur rencontré dans le terrain français – sénateur et membre d'un conseil consultatif national sur les politiques sociales¹⁶⁶³ :

Les gens, il ne faut pas l'oublier, qui sont dans ce genre de situation n'ont pas un cabinet d'expert comptable à leur disposition pour faire les calculs d'actuaire et d'actualisation de leur situation. [...] il ne faut pas penser que les gens ont une comptabilité qui leur permet de gérer leurs comptes et de faire état de leur situation de ressources de manière transparente et sans problème. Ils ont les pas moyens, sans même aucune comptabilité souvent. Ils vivent au jour le jour, mais il faut savoir ce que c'est !

L'ancien membre du conseil consultatif sur les politiques sociales ne pense pas que les allocataires de minima sociaux font des simulations et des projections budgétaires de long terme sur les conséquences différenciées de l'activité et de l'inactivité. Comme l'ancien directeur adjoint de la DGEFP, l'ancien membre du conseil consultatif refuse d'envisager les personnes pauvres comme des individus maximisateurs, producteurs de calculs et d'estimations microéconomiques.

Voici deux discours critiques sur les incitations. Mais ces deux discours sont ambigus : si l'ancien directeur adjoint de la DGEFP tourne en ridicule certains arguments incitatifs, il en parle fréquemment dans l'entretien (à huit reprises) et n'est pas toujours aussi critique. Ainsi, dans la moitié des cas, l'ancien directeur adjoint à la DGEFP utilise à son compte l'argument incitatif ; il pense ainsi que « *si il y a le RSA chapeau, ça n'incite pas du tout à négocier sur les bas salaires* ». Il reprend à trois reprises cet argument, en disant que le RSA chapeau « *est de nature à avoir un effet sur le comportement des employeurs et des*

¹⁶⁶³ Entretien n°9.

branches professionnelles qui, du coup, peuvent ne plus être incités à négocier sur les salaires » : « *le RSA chapeau risque de ne pas inciter à cela* ». Sceptique sur le fait que les individus seraient incités par le gain financier à retrouver un emploi, cet ancien membre de la DGEFP pense que les incitations fonctionnent quand même – mais à l'égard des employeurs. En outre, il faut noter que l'ironie formulée plus haut (« *on voit pas très bien comment ça peut être incitatif, mais bon...* ») n'est pas une attaque directe des théories incitatives, mais seulement des conditions réelles dans lesquelles ces théories s'appliquent : les mécanismes incitatifs fonctionneraient mal parce qu'ils ne seraient pas assez connus (« *les gens les connaissent pas* »). Est-ce à dire que si les règles étaient simplifiées et davantage publicisées, les incitations deviendraient totalement efficaces pour orienter le comportement des personnes pauvres ? On voit que le responsable de la DGEFP a du mal à critiquer frontalement cet argument – tout comme l'ancien membre du conseil consultatif national sur les politiques sociales. Ainsi – et tout en rejetant *a priori* les arguments incitatifs – le membre du conseil consultatif sur les politiques sociales reconnaît au RSA quelques mérites et affirme que ça reste une proposition « *intelligente* ». Il est bien conscient que « *l'hypothèse de départ c'est : 'ils vont pas travailler parce qu'ils ont peur de perdre ce qu'ils gagnent, les avantages qui sont les leurs aujourd'hui'* » ; mais après avoir avancé des arguments contradictoires, il finit par reconnaître que « *ça se défend* ». Intégrant la proposition théorique et politique selon laquelle le fait de ne pas gagner suffisamment en reprenant un emploi est un « *problème* », l'enquêté en vient à considérer qu'il est « *sain* » que les personnes pauvres puissent être « *sûr[e]s de pouvoir gagner plus si elles reprennent un emploi* ». Derrière l'ambiguïté du discours transparait une forme de résignation, un ajustement et une acceptation presque irrévocables : « *c'est pas possible de dire non à une proposition comme ça, qui est intelligente, qui est...* ». Même s'ils y étaient *a priori* peu favorables (« *on a été gênés par le RSA* »), les membres du conseil consultatif dont l'enquêté était un membre éminent ont fini par voter la loi avec une sorte de fatalité : « *on n'a pas pu dire non au RSA* »¹⁶⁶⁴.

Si les deux personnes les plus critiques sur les arguments incitatifs ont elles-mêmes du mal à formuler une argumentation radicale, c'est parce que nous sommes en présence de ce que l'analyse cognitive des politiques publique appelle un « *changement de référentiel sectoriel* » :

Dans une situation de transformation du contexte de sens, le coût représenté par le maintien d'une position calée sur l'ancien contexte de sens – et donc sur

¹⁶⁶⁴ Entretien n°9.

d'anciennes croyances – est de plus en plus élevé, parce qu'il suppose des mobilisations de ressources de plus en plus importantes pour défendre une position qui relevait, jusque-là, de l'évidence et dont on doit désormais démontrer la validité¹⁶⁶⁵.

Ainsi, tout fonctionne comme si *même les acteurs critiques* étaient eux aussi *obligés de penser* avec les arguments incitatifs qu'ils prétendent combattre : « *l'évidence a en quelque sorte changé de camp* », pour reprendre l'expression de Muller¹⁶⁶⁶. On notera que la réticence à parler d'emploi en termes de calcul coûts/bénéfices est tout à fait minoritaire chez les responsables administratifs rencontrés : les deux discours retranscrits ici font exception face à l'ensemble des matériaux officiels et des entretiens recueillis auprès des élites politiques et administratives au cours de l'enquête.

Le fait que certains acteurs politico-administratifs formulent une critique à l'égard des propositions « actives » pourrait être interprété comme une brèche dans le constat d'un référentiel dominant : si l'on peut enregistrer des oppositions dans l'étude qualitative, peut-être est-ce parce que le discours « dominant » n'est pas aussi stabilisé que ce que l'on a pu penser ? Les critiques formulées ici contredisent-elles le constat d'un discours « dominant » ? La première réponse à cette objection est une réponse théorique : qu'un référentiel soit dominant n'implique pas qu'il « écrase » définitivement toutes les contestations. « *Le global, comme cadre de référence, constitue donc un lieu de décodage du réel d'où va émerger une vision dominante ne s'imposant pas comme une 'pensée unique', mais comme un contexte de sens, qui n'empêchera ni les conflits ni les débats, ni les incertitudes* »¹⁶⁶⁷. Un référentiel dominant ne fait que stabiliser les conflits sociaux en cristallisant un rapport de force temporaire. Le référentiel ne supprime pas totalement les oppositions, il les remodèle, rend certains discours minoritaires plus durs à assumer, mais ne les supprime pas parfaitement. Si effectivement le discours incitatif est le discours dominant, alors ces deux acteurs critiques risquaient de se mettre en rupture par rapport au discours légitime de l'institution à laquelle ils appartenaient en prononçant de telles critiques : pourquoi avoir pris ce risque ? La seconde réponse est empirique : oui, l'on constate que le référentiel est stabilisé et qu'il est peu critiqué dans la mesure où les acteurs porteurs de critiques étaient, au moment de l'entretien, en voie de marginalisation ou de prise de distance par rapport à leur secteur d'intervention traditionnel. Le premier acteur critique, l'ancien directeur adjoint de la DGEFP, n'a jamais eu

¹⁶⁶⁵ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171.

¹⁶⁶⁶ *idem.*

¹⁶⁶⁷ *ibid.*, p. 179.

la promotion administrative qu'il escomptait. En regrettant de faire « *tout le boulot* » en tant qu'adjoint depuis plusieurs années, déplorant le manque de reconnaissance à l'égard du travail et du statut qui était le sien, il n'a finalement pas réussi à être nommé Directeur et c'est un ancien membre de cabinet ministériel qui a été nommé au poste convoité. Déçu, faisant le constat de nominations « *qui ne sont pas véritablement fondées sur la compétence professionnelle* », le délégué adjoint a indiqué son souhait de quitter le ministère de l'emploi et des affaires sociales où il avait fait toute sa carrière, et n'en fait plus partie aujourd'hui¹⁶⁶⁸. Pareillement pour le second acteur critique sur les incitations : sentant sa position affaiblie, déçu par ce qu'il appelle un « *virage* » dans la manière de concevoir les politiques sociales, cet acteur politique a quitté récemment le conseil national sur les politiques sociales où il siégeait et tenait des responsabilités de direction depuis plusieurs années¹⁶⁶⁹. Que la parole critique de ces deux acteurs ait été libérée par la prise de distance à l'égard d'anciennes responsabilités – ou, à l'inverse, que ces deux personnalités aient été mises à l'écart parce qu'elles tenaient un discours qui n'était plus en accord avec celui de l'institution – ne change pas les données du constat : les deux enquêtés les plus dubitatifs à l'égard des incitations sont des acteurs politico-administratifs marginalisés dans leur champ.

Que ce soient des acteurs en voie de marginalisation dans leur champ d'activité traditionnel qui formulent les critiques à l'égard du référentiel dominant nous renforce dans le constat de la domination : pour formuler une critique des politiques actives dans les années 2000, il faut soit n'avoir plus rien à perdre dans le secteur social, soit être déjà en dehors de ce secteur. Au moment où nous avons fait notre enquête – à la fin de la décennie 2000 – le discours incitatif est bien le discours dominant lorsqu'il s'agit de parler d'emploi et de protection sociale.

¹⁶⁶⁸ Entretien n°7.

¹⁶⁶⁹ « *J'ai fait savoir au [conseil] que je ne souhaitais pas poursuivre [...]. Parce qu'on est à un virage là. On est à un virage. Moi aujourd'hui... J'ai cru au développement d'une politique. J'ai l'impression qu'aujourd'hui on est... et je suis incapable d'accuser x, y ou z. J'ai l'impression que notre système est de plus en plus inhumain. Et le pire de tout c'est qu'il donne le change en termes techniques. Alors à ce moment là on croit – et les gens vont croire – qu'on fait des choses bien, alors qu'on passe à côté du vrai problème* ».

1.2.2. Quand le référentiel englobe les discours critiques : les cas européens

Le constat le plus radical et le plus définitif du changement de référentiel s'impose lorsque l'on enregistre les discours des opposants. Nous avons vu plus haut que même les acteurs politico-administratifs qui n'étaient pas forcément convaincus par les théories utilitaristes finissaient eux-mêmes par utiliser les vocables incitatifs. Maintenant, nous allons voir à quel point il est difficile d'exprimer une opposition radicale lorsqu'un référentiel est suffisamment implanté : l'étude des discours politiques au Parlement européen montre que même les acteurs qui se disent opposés aux politiques « actives » et aux théories libérales du marché du travail finissent par en intégrer des structures de pensée et à en défendre certains arguments. Notre démonstration sera en deux temps : 1) nous verrons que le discours « actif » imprègne les discours de tous les groupes politiques au Parlement européen ; 2) nous montrerons que même les acteurs les moins enthousiastes et les plus critiques sont obligés de se positionner par rapport aux propositions « actives », d'en accepter voire d'en reproduire certains arguments.

1.2.2.1. Le consensus incitatif au Parlement européen

Le débat qui a eu lieu au Parlement européen sur le « *rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté* » a donné l'occasion de mesurer la place des arguments incitatifs dans les discussions politiques sur les prestations sociales en Europe. Le projet de rapport d'initiative parlementaire déposé par le rapporteur de la GUE (Gauche Unie Européenne) Ilda Figueiredo traitait du « *rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe* »¹⁶⁷⁰. C'est dans le cadre des discussions sur ce rapport qu'a été débattue la proposition d'une directive-cadre en Europe demandant à chaque Etat-membre de mettre en place un revenu minimum au niveau national – ce qui n'existe pas dans tous les pays, notamment en Europe centrale et orientale. La proposition de directive-cadre a finalement été rejetée en vote à la Commission Emploi et affaires sociales, après une bataille sur la question de la compétence notamment : sur quelle base juridique l'Union européenne aurait-elle pu imposer aux Etats membres de créer un dispositif social alors que la compétence restait aux Etats ? D'après un chef d'Unité à la

¹⁶⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-441.188+02+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

Commission européenne interrogé sur cette question, le problème de la compétence aurait empêché l'adoption d'une telle directive : « *Je ne vois pas sur quelle base juridique la Commission pourrait proposer une directive ou un autre instrument imposant aux Etats membres de mettre en place des systèmes de revenu minimum* »¹⁶⁷¹. A l'inverse, les députés favorables à la directive défendaient l'idée qu'« *on l'a, la compétence* »¹⁶⁷² : ils faisaient valoir que l'article 153-1(j) du Traité sur le Fonctionnement de l'UE stipulait que l'Union « *soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: [...] j) la lutte contre l'exclusion sociale* »¹⁶⁷³ – l'article 153-1(h) ajoutant « *l'intégration des personnes exclues du marché du travail* ». Finalement, le rapport d'initiative a été adopté en séance plénière à Bruxelles à 437 voix pour, 162 contre et 33 abstentions. Pour autant, ce vote n'avait pas de conséquence législative dans la mesure où la seule disposition potentiellement contraignante – la proposition d'une directive cadre – a été rejetée par le Parlement. La Commission européenne a répondu à la résolution du Parlement, en le renvoyant aux politiques déjà menées dans le cadre de stratégies économiques générales : « *La Commission convient qu'il est important de suivre les progrès réalisés dans le domaine de la pauvreté infantile. Ce domaine d'action continuera de faire partie de la stratégie Europe 2020* » ; « *La stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois présente les pistes permettant d'offrir un emploi à davantage de personnes* » ; « *La Commission soutient déjà...* » etc.¹⁶⁷⁴. La Commission a finalement clos le cycle législatif sans donner suite aux discussions sur la directive-cadre : « *La Commission n'envisage pas d'adopter une directive-cadre sur le revenu minimum* »¹⁶⁷⁵.

Au-delà de la bataille sur la compétence, ce sont les débats sur le contenu qui nous intéressent ici : comment parle-t-on des politiques sociales au Parlement européen ? Quels types d'arguments ont été invoqués dans les discussions sur les minima sociaux au Parlement ? On pourra noter l'omniprésence de la thématique des incitations au moment du vote du Parlement sur le rapport Figueiredo¹⁶⁷⁶. Ainsi, au cours du vote du 20 octobre 2010, le

¹⁶⁷¹ Entretien n°49.

¹⁶⁷² Entretien n°63.

¹⁶⁷³ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européen, Article 153 version consolidée au 30 mars 2010 (ex-article 137 TCE).

¹⁶⁷⁴ Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe, adoptée par la Commission le 9 février 2011.

¹⁶⁷⁵ *idem*.

¹⁶⁷⁶ Nous n'essayons pas de savoir ici si les coalitions de vote sur les textes européens sont déterminées, *en règle générale et dans la majorité des votes*, par des appartenances nationales ou par des positionnements idéologiques au sein du Parlement européen. Nous faisons ici un constat limité au secteur social et aux textes consacrés aux politiques sociales « actives » : c'est sur des textes sur les revenu minimum et les politiques « actives » que nous pouvons noter, par delà les clivages politiques gauche-droite au sein du Parlement, l'usage répandu des propositions « incitatives » par les parlementaires européens. Sur les débats académiques concernant le caractère

député roumain Sebastian Valentin Bodu (Parti populaire européen – PPE) faisait l'intervention suivante :

Bien que l'on puisse difficilement trouver des arguments contre la nécessité d'un tel système de revenu minimum, il est évident qu'il peut conduire à des abus. Ce système doit être accompagné d'un bon calendrier et d'un cadre de contrôle rigoureux, car il risque d'inciter les gens à ne pas travailler. Précisément aux fins d'éviter ces abus, il est recommandé de demander à toute personne recevant un tel revenu de fournir quelques heures de travail au bénéfice de la communauté¹⁶⁷⁷.

Maria do Céu Patrão Neves (parlementaire PPE, portugaise) s'inquiétait du fait que le revenu minimum n'était pas un bon « *incitant* » pour sortir d'une situation de « *passivité* » dans la recherche d'emploi :

La création d'un revenu minimum est une mesure sociale importante qui a un impact significatif en termes économiques, et nombreux sont ceux qui le considèrent comme une obligation morale. Le problème, c'est que ce revenu minimum est réglementé de telle sorte qu'il agit comme un levier pour élever le niveau de vie des personnes pauvres à un niveau acceptable mais qu'il ne pourra jamais être un incitant pour les gens qui agissent passivement dans une situation difficile, à savoir en manquant potentiellement de détermination dans la recherche d'un emploi¹⁶⁷⁸.

Lara Comi (parlementaire PPE, italienne) montrait, elle aussi, sa réticence envers toutes les prestations non accompagnées par des mesures d'incitations : « *S'ils ne font pas partie d'un programme d'incitation plus vaste, les transferts d'argent sont toujours une entreprise incertaine* ». Le groupe PPE n'était pas le seul à s'inquiéter du caractère non incitatif du revenu minimum ; ainsi, au groupe de l'Alliance des Libéraux et Démocrates en

déterminant des appartenances politiques et des affiliations nationales lors des votes au Parlement européen, nous renvoyons à : Hix S., Lord C. (dir.). *Political Parties in the European Union*. Basingstok: Macmillan, 1997 ; Kreppel, A. *The European Parliament and the Supranational Party System : A Study of Institutional Development of the European Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; Johansson K.-M., Zervakis P. (dir.) *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden : Nomos, 2002 ; Marks G., Stenberg M.D. (dir.) *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004 ; Hix S., Raunio T., Scully R. « Fifty Years on : Research of the European Parliament ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n°2, 2003, p. 191-202. Pour deux projets de recherche (en cours) tentant d'établir et de qualifier ce qui serait un « système partisan européen » spécifique, voir : Roa Bastos, F. « L'émergence des triangles partisans européens : une analyse comparative des interactions entre les fédérations européennes de partis, les groupes politiques au Parlement européen et les partis politiques nationaux ». Projet de thèse en Science politique, sous la direction de Patrick Hassenteufel, Paris VIII, 2009 ; Vieira, M. « L'eupéanisation des systèmes de clivages et de partis ». Projet de thèse en Science politique, sous la direction de Pierre Martin, IEP de Grenoble, 2009. Pour une présentation de la diversité des systèmes partisans en Europe et une analyse sceptique quant à l'émergence d'un système partisan unique au niveau de l'Union : Bouillaud, C. « Partis et systèmes partisans en Europe ». Séminaire au sein du Master Sciences de Gouvernement Comparées, IEP de Grenoble, 2008-2009.

¹⁶⁷⁷ Explications du vote du 20 octobre 2010 disponibles sur le site du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20101020&secondRef=ITEM-007&language=FR&ring=A7-2010-0233#3-421>

¹⁶⁷⁸ *idem*.

Europe (ALDE), Frédérique Ries préconisait-elle la réforme des dispositifs des minima sociaux déjà existants afin de rendre le travail plus « attractif » :

Le revenu minimum joue déjà un rôle dans la lutte contre l'exclusion sociale. Il faut désormais renforcer son efficacité en ayant à l'esprit trois idées fortes: Maintenir le différentiel entre son montant et celui du salaire minimum garanti, car le travail doit rester attractif, et être inséré professionnellement est encore le meilleur moyen de ne pas tomber dans la pauvreté¹⁶⁷⁹.

Il faudrait que le « *différentiel entre son montant et celui du salaire minimum garanti* » soit maintenu : on retrouve la thématique classique des gains financiers au travail. Dans le même groupe ALDE, la française Marielle de Sarnez insistait sur le fait que « *le véritable objectif des systèmes de revenu minimum ne devrait pas être seulement d'assister mais également d'accompagner les bénéficiaires pour leur permettre de passer des situations d'exclusion sociale à la vie active* ». A l'extrême droite, Bruno Gollnisch (parlementaire Non Inscrit, Français), pensait qu'instaurer un revenu minimum trop élevé « *revient à encourager l'inactivité* ».

Les groupes de gauche au Parlement ont soutenu le rapport d'initiative de la députée Ilda Figueiredo. Pourtant, on a pu noter quelques tensions sur la question de la subsidiarité – notamment chez les socio-démocrates nordiques. Ainsi, le Danois Ole Christensen (Alliance progressiste des socialistes et des démocrates, S&D) a-t-il voté le rapport d'initiative sur le rôle du revenu minimum tout en pensant que :

ces systèmes devraient être adaptés aux circonstances propres à chaque État membre. Nous pensons qu'il existe de nombreuses manières d'évaluer la pauvreté et il doit incomber à chaque État membre de trouver le meilleur moyen de le faire et d'élaborer un système de revenu minimum adapté à cet État membre.

Au-delà de la réticence sur la question des compétences, le débat sur les minima sociaux a permis de mesurer l'ambiguïté des positions critiques sur la question des incitations et des politiques actives. La Française Sylvie Guillaume (S&D) a insisté sur l'objectif de « *retour à l'emploi durable* » pour les allocataires de minima sociaux ; elle citait en exemple à suivre « *le modèle du RSA* » – le modèle de dispositif incitatif qu'on a justement étudié en France. Le socio-démocrate anglais Derek Vaughan (S&D) a appelé à des stratégies « *de lutte proactive contre la pauvreté* » – sans définir plus avant le concept de « *lutte proactive* ». On a pu interroger le conseiller politique et administrateur du groupe S&D à la commission Emploi et affaires sociales sur cette notion de « *lutte proactive contre la*

¹⁶⁷⁹ *idem.*

pauvreté » – entretien qui a confirmé nos intuitions quant à la proximité avec les approches incitatives :

Avec les politiques d'activation, ce qu'on appelle les politiques d' « activation », on te... on t'incite, en fait, à chercher un emploi. Et oui, absolument, nous sommes toujours tout à fait pour. [...] Evidemment, oui, il faut que ça serve à inciter : à inciter à travailler, à chercher un travail, à, à... à aller à des entretiens. Des choses comme ça.

Donc cette idée de politique active, ça...

Ah oui, oui, absolument : au groupe [S&D], on la soutient absolument¹⁶⁸⁰.

Pour le conseiller politique et administrateur du groupe S&D à la commission Emploi et affaires sociales, le problème des incitations au travail est crucial:

Il faut s'assurer que les gens ne basculent pas dans l'assistanat, et que ça vaille le coup de... Parce que, je veux dire : si la différence entre l'assistance sociale et ce que tu peux gagner sur le marché du travail est extrêmement petite, bah c'est sûr que le choix est vite fait : prendre le... l'assistance sociale, et puis aller travailler au noir quoi !¹⁶⁸¹

Les membres du groupe Verts au Parlement européen sont très peu intervenus lors du vote sur le rapport Figueiredo ; la seule explication de vote a été donnée par Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE, Espagnol), qui regrettait le rejet de la proposition de directive-cadre. Pour autant, les Verts ont-ils totalement éludé la question des incitations au travail ? Non, et ils ont même joué un rôle actif dans l'ajout d'un amendement insistant davantage sur les incitations. Karima Delli, députée française (Verts/ALE), a ainsi proposé le 19 mai 2012 en Commission Emploi un amendement qui « *attire l'attention sur les bonnes expériences des États-Unis qui appliquent l'impôt sur le revenu négatif permettant de ramener les travailleurs à salaires bas au-dessus du seuil de pauvreté* »¹⁶⁸². Le principe de l'« *impôt sur le revenu négatif* » est le suivant : allocation dont le montant est calculé à partir des revenus du travail, l'allocation est nulle pour ceux qui n'ont aucun salaire, elle est très élevée pour les personnes qui perçoivent un petit salaire, et elle décroît au fur et à mesure que le salaire augmente¹⁶⁸³. La référence à « *l'impôt sur le revenu négatif* » est fortement connotée dans la mesure où c'est l'économiste monétariste Milton Friedman qui avait inventé et théorisé le concept en 1962

¹⁶⁸⁰ Entretien n°64.

¹⁶⁸¹ *idem*.

¹⁶⁸² Liste des amendements du 19 mai 2010 disponible sur le site du Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/am/817/817360/817360fr.pdf

¹⁶⁸³ Pour une explication du concept d'impôt négatif, voir : Capul, J.-Y. *Dictionnaire d'Economie*. Hatier : 2002, p. 370.

dans son livre *Capitalism and Freedom*¹⁶⁸⁴. Prestation dégressive en fonction des revenus salariaux, l'impôt sur le revenu négatif a des objectifs clairs : « *inciter au travail* » d'après les économistes Frémeaux et Maurin¹⁶⁸⁵, « *encourager le travail plutôt que l'assistance* » pour Simonnet¹⁶⁸⁶, « *améliorer la situation des salariés les plus pauvres tout en incitant ceux qui ne travaillent pas à participer au marché du travail* » d'après Gavrel, Lages et Lebon¹⁶⁸⁷. Au Parlement, l'amendement n°121 sur « *l'impôt sur le revenu négatif* » a été déposé par Karima Delli le 19 mai 2012 ; interrogé sur le sens de cet amendement et la question des « incitations », le conseiller politique et administrateur du groupe Vert à la Commission Emploi et Affaires sociales au Parlement européen n'a pas souhaité donner plus de précision¹⁶⁸⁸. L'amendement a finalement été adopté tel quel lors du vote du 20 octobre 2010 : la résolution du Parlement sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe » fait référence à l'« *impôt sur le revenu négatif* » dans son article 26¹⁶⁸⁹.

Concernant la position du groupe de la Gauche Unitaire Européenne-Gauche Verte Nordique (GUE/NGL) lors des débats sur le revenu minimum, on peut noter une insistance sur les thématiques sociales, la volonté de soutenir davantage les revenus des personnes pauvres et de lutter pour une « *juste redistribution des richesses et des revenus* »¹⁶⁹⁰. Mais les positions du groupe GUE/NGL sont-elles si éloignées des propositions d'« *inclusion active* » telles qu'on a pu les envisager jusqu'alors ? On peut se poser la question, dans la mesure où le député Willy Meyer (parlementaire GUE/NGL, Espagnol) a rappelé que l'objectif des minima sociaux devait bien être la « *réinsertion sur le marché du travail des personnes qui vivent dans la pauvreté* »¹⁶⁹¹, et que Nikolaos Chountis (GUE/NGL, Grec) insistait lui aussi sur « *la nécessité de réduire la durée d'absence du marché du travail* » des allocataires du minimum social. Surtout, dès le premier projet du 7 avril 2010 et avant même l'ajout des amendements, le projet initial de la rapporteuse Ilda Figueiredo (GUE/NGL, Portugaise) mentionnait déjà les « *mesures incitatives* » dirigées vers les allocataires :

¹⁶⁸⁴ Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago : University Of Chicago Press. 2002 [1^{er} éd : 1962].

¹⁶⁸⁵ Frémeaux P., Maurin L. « Faut-il développer l'impôt négatif ? ». *Alternatives Économiques*, n° 174, 1999.

¹⁶⁸⁶ Simonnet, J.-P. « Un peu d'économie » [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.lyc-arsonval-brive.ac-limoges.fr/jp-simonnet/spip.php?mot286> > (consulté le 7 mai 2012).

¹⁶⁸⁷ Gavrel F., Lages Dos Santos P., Lebon I. « *L'impôt négatif peut-il augmenter la participation des travailleurs à faible productivité ?* ». Communication aux Journées de l'Association d'Économie Sociale, Nanterre, 6 septembre 2007.

¹⁶⁸⁸ Entretien n°62.

¹⁶⁸⁹ Version adoptée du rapport : Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI)).

¹⁶⁹⁰ Intervention d'Ilda Figueiredo, Explications du vote du 20 octobre 2010, *op. cit.*

¹⁶⁹¹ Explications du vote du 20 octobre 2010, *idem*.

Cette mesure [le revenu minimum que nous défendons] existe dans plusieurs pays européens et est caractérisée, dans ses diverses formulations, par la garantie d'un niveau minimal de revenus, considéré comme essentiel à la subsistance des citoyens, ainsi que le développement de mesures incitatives pour que leurs bénéficiaires deviennent autonomes par rapport cette aide¹⁶⁹².

On voit que les discussions sur le revenu minimum au Parlement européen ont bien accordé une place centrale aux débats sur l'« incitation ». Certes les arguments incitatifs ont été utilisés et mis en avant à des degrés divers selon les députés et leurs sensibilités politiques, mais aucun groupe parlementaire n'a pu éluder complètement le sujet du travail des allocataires de l'assistance et de leur intérêt financier à le faire. Le PPE et la ALDE ont justifié leurs réticences à l'égard du développement des minima sociaux en Europe en mettant en exergue l'insuffisant différentiel de revenus entre travailleurs et bénéficiaires de l'assistance (ce qu'on a pu appeler, dans les développements précédents de la thèse, le phénomène de « trappes »). Les socio-démocrates ont soutenu le projet de rapport, tout en étant favorables aux incitations financières au travail pour les allocataires de minima sociaux. Les Verts ont fait de même, en proposant un amendement faisant une référence supplémentaire à la théorie des incitations. Enfin, même le premier projet de rapport porté par le rapporteur GUE/NGL mentionnait des « *mesures incitatives* » déjà existantes dans les Etats membres, et soulignait la nécessaire prise d'« *autonomie* » des allocataires par rapport à l'aide sociale. Les incitations à travailler et à ne plus percevoir l'aide sociale sont bien au cœur des discussions sur les allocations sociales au Parlement européen : parler des « incitations » est la norme, la référence, l'« évidence »¹⁶⁹³ qui s'impose à tous les groupes politiques dans les discussions au Parlement européen.

1.2.2.2. « Un diagnostic juste »: l'activation par delà ses partisans européens

Tous les groupes politiques parlent avec le vocabulaire des politiques « actives » : c'est une structure de sens, un cadre cognitif qui s'impose à tous les acteurs – même à ceux qui y semblaient pourtant les plus réticents jusqu'alors, et qui militent pour une garantie de revenu universelle en Europe. Pour mesurer la « force » d'un référentiel, la manière dont il finit par imprégner même les discours critiques, nous allons nous intéresser plus précisément

¹⁶⁹² Projet de rapport sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039(INI)), 7.4.2010.

¹⁶⁹³ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171.

aux positions du groupe de la GUE. Nous allons voir que même la gauche dite « antilibérale » au Parlement européen est mise mal à l'aise par les propositions de libéralisation du marché du travail, et qu'elle a du mal à formuler une opposition radicale aux stratégies d'« activation ».

L'assistance parlementaire d'un des députés GUE membre de la Commission des affaires sociales dit qu'au Parlement *« tu entends tous les jours parler des « politiques actives » :*

Avec l'expérience, je me rends compte qu'il y a vraiment un lexique communautaire. Un langage que tout le monde parle, quoi : « Flexicurité », « auto-entrepreneuriat », « politiques actives »,...

Oui : ça, c'est quoi les « politiques actives » ?

Alors ça, c'est partout. T'entends tous les jours parler des « politiques actives », « la solidarité active », tout ça. Les trucs actifs, il faut en mettre dans toutes les phrases. Et ce qu'est génial, c'est que c'est pas compliqué, parce que tout le monde est pour : c'est bien d'être actif ! Forcément on veut tous en faire des choses « actives »...¹⁶⁹⁴

L'assistant parlementaire du député de la GUE se rend compte que certains vocables sont utilisés partout et par tous les acteurs au sein du Parlement européen. Il ironise sur cet usage généralisé, et explique que l'adjectif « actif » valorise immédiatement le groupe nominal auquel il est associé : *« c'est bien d'être actif ! »* Si l'assistant montre sa distance critique en ironisant sur cet usage généralisé, se tient-il pour autant à l'écart de ce mouvement général ? Le groupe politique pour lequel il travaille s'abstient-il de toute référence aux politiques actives, à la « flexicurité », à « l'employabilité » ? Lorsqu'on demande au conseiller politique du groupe de la GUE à la Commission des affaires sociales au Parlement ce qu'il pense des politiques « actives », il répond : *« Une politique active, c'est bien »*¹⁶⁹⁵. Puis il développe ce qu'il entend par là : *« il faut une politique de l'emploi activante pour faire de la formation et gagner en employabilité »*. Nous ne voulons pas dire ici que les représentants de la GUE ne produisent pas un discours critique sur la stratégie d'activation ; simplement, nous constatons que les représentants de la GUE eux-mêmes sont finalement obligés de reprendre les termes « actifs », et ont du mal à opposer une critique directe des principes politiques sous-jacents à l'activation.

¹⁶⁹⁴ Entretien n°67.

¹⁶⁹⁵ Entretien n°68.

Pour Luc Boltanski, on peut théoriser deux grandes catégories de discours critiques : les critiques qui mettent en cause la mauvaise adéquation des principes et des réalisations effectives (type I), et les critiques qui se positionnent directement au niveau des principes (type II)¹⁶⁹⁶. Ce que nous constatons dans les discours de la GUE, c'est une difficulté à produire une critique de type II : le conseiller politique à la Commission des affaires sociales, par exemple, va mettre en cause non pas le principe de flexicurité en lui-même (« *une personne peut être licenciée, c'est vrai. Et alors il faut une politique de l'emploi activante...* ») mais les mauvaises applications du principe : « *Mais concrètement, dans les financements, on voit que ce sont les employés qui paient de plus en plus pour la sécurité, pas les employeurs. Et dans les financements de l'UE, la sécurité n'est pas financée* ». Ce que la GUE critique dans la « flexicurité » telle qu'elle est promue par la Commission européenne, c'est qu'elle prétend associer flexibilité et sécurité mais que dans les faits, dans la *réalisation effective*, la Commission ne soutiendrait que la flexibilité. Si les fonds structurels européens finançaient effectivement des politiques de sécurisation des parcours professionnels pour les travailleurs, alors la GUE pourrait soutenir la flexicurité ; elle s'y oppose parce qu'elle ne voit pas une réalisation équilibrée de ses principes.

La critique de Type I permet de ne pas se prononcer sur les principes. En dénonçant la non-adéquation des résultats de la flexicurité par rapport à ses principes, la GUE se permet de s'opposer aux politiques européennes sur le plan de son *incohérence*, pas sur le plan de sa *cohérence* conceptuelle. Car si les Fonds structurels européens finançaient de manière équitable des dispositifs de sécurisation et de flexibilisation, la GUE s'opposerait-elle ? Pour l'un des GUE à la Commission des affaires sociales, « *les politiques actives, la flexicurité... ça sent mauvais, tout ça* »¹⁶⁹⁷. Mais au-delà de ces intuitions et de ces réticences immédiates, la GUE arrive-t-elle à édicter un argumentaire alternatif cohérent et en rupture claire avec les stratégies d'activation ? Rien n'est moins sûr – ce que nous révèle une longue discussion que nous avons pu avoir un ancien député de la GUE.

L'ancien député GUE commence par formuler une critique de type I comparable à celle présentée par le Conseiller politique à la Commission des affaires sociales :

Officiellement, dans les échanges de bonnes pratiques, l'Union Européenne favorise ce qu'elle appelle la 'formation tout au long de la vie' [mais] dans les faits, quelle que soit la répétition lancinante des références à la formation tout au long de

¹⁶⁹⁶ Boltanski, L. *De la critique, Précis de sociologie de l'émancipation*. Paris : Gallimard, 2009.

¹⁶⁹⁷ Entretien n°66.

la vie, rien de tel ne se manifeste dans la plupart des pays (sauf quand c'est le choix du pays lui-même) : il n'y a aucune harmonisation dans ce sens¹⁶⁹⁸.

L'ancien député commence par mettre en cause non pas le principe de la « formation tout au long de la vie », mais le fait que ce *principe* théoriquement soutenu par l'Union européenne n'est assis sur aucun instrument contraignant *en réalité* : « *Rien de tel, en fait, dans la flexicurité ; mais c'est comme ça que c'est présenté, quasiment* ». L'enquête souligne alors les contradictions entre d'un côté les grands principes politiques, et de l'autre côté « *réellement, les textes qui sortent, qui sont des textes soit indicatifs, soit contraignants au bout d'un moment – livre vert, livre blanc, directive* ». Le principe de la sécurisation des parcours professionnel, soutenu en théorie par l'Union européenne, ne le serait pas *en fait* : voilà l'objet de la critique de l'ancien député GUE.

L'enquête dénonce l'écart entre principes et réalisations ; mais sur le fond du débat, est-il opposé à la flexicurité ? Il affirme certes qu'il souhaiterait « *mettre au cœur du projet de société le développement des capacités humaines* », et qu'il veut garantir davantage de sécurité et une réelle liberté de choix aux travailleurs. Pour autant, s'oppose-t-il frontalement à l'objectif économique de la flexicurité, qui est d'assouplir le fonctionnement du marché du travail afin de permettre aux entreprises d'être plus réactives face aux demandes du marché ? Le discours de l'ancien député – qui représente ici à la fois la position de son parti national, et également la position du groupe de la GUE dont il a été le président pendant plusieurs années – est ambigu ; nous en reproduisons ici un long extrait :

Ce qu'on appelle entre guillemets la « modernisation du droit du travail », pilotée par la Commission européenne, est présentée presque comme ce que nous appelons, nous, le système de « sécurité emploi-formation ». C'est-à-dire qu'il ne faut pas empêcher l'économie d'évoluer. La structure de l'industrie, par exemple... C'est-à-dire qu'on ne peut plus demander aujourd'hui à une entreprise de maintenir la même personne dans le même emploi pendant toute sa vie, voire même embaucher sur le même emploi le fils ou la fille du salarié. On ne peut pas, il ne faut pas empêcher les entreprises d'évoluer ; en revanche, cela ne doit pas se faire au détriment de l'individu. Donc il faut – disons nous – garantir à chaque salarié soit un emploi correspondant à sa qualification, soit une formation avec maintien de tous ses droits qui lui permette d'accéder à un meilleur emploi, quelque chose d'ascensionnel. C'est-à-dire que la flexibilisation nécessaire de l'économie ne se fasse pas au détriment du salarié. [...] C'est vrai qu'avec les évolutions technologiques, avec l'ouverture des frontières, une économie ouverte, l'extrême rapidité des modifications des forces productives, etc., il y a une impossibilité objective de garantir à une personne le maintien dans son emploi, parce que les emplois bougent. Il y a des emplois qui deviennent obsolètes, des postes de travail qui deviennent obsolètes. Donc l'articulation, il faut trouver une articulation entre ce fait d'une part, et d'autre part l'aspiration très forte et légitime des hommes des femmes à ne pas être précarisés au nom des structures économiques. Comment

¹⁶⁹⁸ Entretien n°65.

articuler ces deux exigences, une exigence objective de l'économie, une exigence toute aussi légitime des individus ? Ca c'est un diagnostic juste. Ce diagnostic, on le trouve dans les textes européens et on le trouve, par exemple, dans textes d'un parti comme le Parti communiste. La question c'est : « quelle réponse on donne » ? Et la présentation que l'Union européenne fait de sa recherche d'une réponse moderne à ce problème, ressemble, si on ne regarde pas dans le détail, ressemble au type de réponse que nous faisons. A savoir, une promotion substantielle de l'individu, ce que la CGT appelle la « sécurité sociale professionnelle », ce que nous appelons le système de « sécurité emploi-formation », qui donne à chacune et à chacun un droit, donc ça suppose qu'il y ait un service public orienté dans ce sens, un droit à un emploi correspondant à sa formation ou à une formation, avec les maintien des droits, ouvrant vers un meilleur emploi, quelque chose d'ascensionnel de promotionnel, à l'échelle de l'ensemble d'une société¹⁶⁹⁹.

L'enquêteur essaie de se démarquer des propositions de l'« Union européenne » en demandant à son interlocuteur de comparer les propositions « *dans le détail* » et en se méfiant des seules intentions « *de principe* » : il met en doute la volonté des institutions communautaires, et en particulier celle de la Commission européenne, de soutenir réellement la sécurisation des parcours professionnels. Toutefois, il reconnaît que les principes de la Commission et ceux de son parti ne sont pas si opposés : « *Ce qu'on appelle entre guillemets la 'modernisation du droit du travail', pilotée par la Commission européenne, est présentée presque comme ce que nous appelons, nous, le système de 'sécurité emploi-formation'* ». Entre le « *presque* » et l'exacte équivalence des propositions, où se situe la nuance ? La question n'est pas fortuite, comme on le constate dans le corpus du texte : l'ancien président du groupe GUE admet l'« *exigence objective de l'économie* » à bénéficier de davantage de flexibilité. Il argumente longuement en ce sens : le changement permanent des structures productives, « *les évolutions technologiques, avec l'ouverture des frontières, une économie ouverte* », imposeraient aujourd'hui des évolutions du droit du travail vers davantage de souplesse et de flexibilité. En faisant cette précision, l'ancien député de la GUE admet un *aggiornamento* politique et théorique : « *C'est-à-dire qu'on ne peut plus demander aujourd'hui à une entreprise de maintenir la même personne dans le même emploi pendant toute sa vie* ». Par ces phrases concessives (« *il y a une impossibilité objective de garantir à une personne le maintien dans son emploi* »), l'enquêteur ne se positionne pas au niveau du *souhaitable* mais au niveau de la *vérité*, au niveau des propositions considérées comme *justes* et *valides* en matière de politique sociale. « *Ca c'est un diagnostic juste* » : ce serait « *vrai* » qu'une entreprise ne peut plus garder un employé sur le même type d'emploi pendant plusieurs dizaines d'années. Le député européen ne propose pas de lutter contre cet état de

¹⁶⁹⁹ Entretien n°65.

fait, mais d'en assumer le caractère inéluctable et d'adapter dès lors les politiques publiques de l'emploi.

Etant donné qu'on ne peut plus défendre la sécurité du poste de travail (« *impossibilité objective* »), alors on va déplacer le niveau de propositions politiques vers d'autres objets : puisque le marché est libre et que les entreprises doivent être flexibles et réactives, alors les salariés doivent avoir des garanties de revenu et pouvoir rapidement se réinsérer dans le marché de l'emploi s'ils en sont exclus. Cette proposition de « sécurité emploi-formation » faite par le groupe le plus à gauche au Parlement européen est une bonne illustration d'un changement de référentiel : le référentiel de marché s'est imposé, les acteurs politiques même les plus critiques le reconnaissent, et ils sont dès lors obligés de repositionner leurs propositions politiques alternatives. A la GUE, on ne s'attaque plus aux dynamiques d'*exclusion* du marché du travail : on souhaite accélérer le retour et l'*inclusion* la plus rapide dans le marché du travail. On ne lutte plus contre la volonté entrepreneuriale de licencier : on accepte ces demandes comme des « *exigences légitimes* » et on adapte dès lors les réponses politiques. Dans cet extrait, le député européen opère une mise à jour presque transparente de son logiciel critique : il ne défend plus l'emploi toute la vie, il défend la sécurité des transitions entre les emplois. Tout en souhaitant qu'elle *ne se fasse pas au détriment du salarié* », il reconnaît la « *flexibilisation nécessaire de l'économie* ». Finalement, l'enquête défend le même objectif que la Commission (« *combiner flexibilité et sécurité* »¹⁷⁰⁰) tout en insistant sur les points de débats restants au sujet des ajustements paramétriques des politiques de flexicurité : qui financera la sécurité des trajectoires professionnelles (des cotisations patronales ou l'impôt) ? Quelle qualité de formation et quelles garanties de revenus seront assurées aux travailleurs qui perdront leur emploi ? Nous ne prétendons pas que ces différences de paramètres soient mineures : le mode de financement détermine les équilibres financiers et les comptes de la Nation, la générosité des allocations touche directement au niveau de vie des chômeurs. Toutefois, nous voulons souligner que même un groupe politique très critique avec les propositions économiques libérales au Parlement européen¹⁷⁰¹ finit par accepter l'objectif de flexibilisation des conditions d'embauche et de licenciement. Il faut « *articuler ces deux exigences, une exigence objective de l'économie, une exigence toute aussi*

¹⁷⁰⁰ Commission Européenne. « Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité ». *op. cit.*, p.1.

¹⁷⁰¹ Voir (entre autres communiqués de presse disponibles sur le site de la GUE) la critique de « la libre circulation de marchandises et l'accumulation de grands capitaux » faite par le Député de la GUE Willy Meyer dans un communiqué de presse sur le « Pacte de l'Euro » : Meyer, W. « Europe : Coup d'État silencieux à Bruxelles ». Communiqué de presse [en ligne], 19 juin 2010 [consulté le 15 mars 2012]. Disponible en ligne sur : <www.guengl.eu>

légitime des individus » ; « *il ne faut pas empêcher l'économie d'évoluer* » ; « *on ne peut pas, il ne faut pas empêcher les entreprises d'évoluer* ». La domination d'un référentiel s'exprime avec le plus de transparence dans la bouche de ses opposants : lorsque même les acteurs critiques sur le changement des politiques publiques doivent se positionner sur les propositions dominantes, et qu'ils sont contraints d'adapter leur vocabulaire et leurs projets alternatifs ; lorsqu'ils finissent par assumer, explicitement ou implicitement, les caractéristiques centrales des algorithmes dominants ; lorsqu'ils reconnaissent finalement l'« *impossibilité objective* » des politiques de rupture.

Conclusion intermédiaire : les résistances improbables

Nous avons analysé pourquoi les réformes actives n'avaient pas rencontré davantage de résistances. Les institutions politiques chargées de la mise en œuvre ont été contraintes légalement et incitées financièrement à appliquer les recommandations d'activation formulées par les autorités publiques supérieures. Dans les quelques cas où les acteurs chargés de la mise en œuvre auraient pu réinterpréter les textes et faire dévier les dispositifs sociaux des demandes étatiques et communautaires, la prise d'autonomie locale aurait impliqué une hausse des coûts difficilement soutenable pour les collectivités territoriales. Aux contraintes juridiques et budgétaires s'ajoutent également des contraintes cognitives – ce que nous montrons dans le dernier mouvement de ce développement. Comme on a pu le voir dans le cas des acteurs « critiques » nationaux et européens, les propositions « actives » rendent les oppositions plus délicates, exigent des repositionnements et de nouvelles explications des acteurs critiques, leur imposent de reformuler leurs arguments et leurs propositions. L'efficacité d'un référentiel réside dans sa capacité à apparaître à de plus en plus d'acteurs comme la seule manière efficace et souhaitable de concevoir les dispositifs publics – ce qui désamorce, rend plus difficiles et plus improbables les oppositions¹⁷⁰². Se résignant à accepter des propositions de politiques publiques qu'ils combattaient auparavant, les acteurs critiques redirigent leur opposition et leur résistance vers d'autres enjeux de lutte. Ce faisant, ils peuvent opposer une résistance à des projets nouveaux (ils peuvent s'opposer par exemple au transfert du financement de la protection sociale depuis le travail vers l'impôt), tout en concédant et en prenant acte de certains changements (l'activation de la protection sociale).

¹⁷⁰² Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p. 171.

On pourrait croire que ce déplacement des enjeux de lutte s'opère parce que les changements provoqués par l'« activation » sont mineurs et sans importance pour la protection sociale ; dans le dernier développement de la thèse, nous allons montrer au contraire que les stratégies d'« activation » impliquent des réorientations philosophiques historiques concernant les modèles de protection sociale, la place respective du marché et de l'Etat, les relations entre citoyens et pouvoirs publics.

2. Implications : vers un monde marchand de la protection sociale ?

Pourquoi les élus au sein des assemblées législatives, les membres des ministères, les administrations sociales et les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques « actives » ne se sont-ils pas davantage opposés au changement des politiques sociales ? Nous avons vu que les collectivités territoriales se sont conformées aux demandes étatiques et communautaires à la fois parce qu'elles étaient tenues par des normes et des obligations juridiques, mais aussi parce qu'elles étaient incitées financièrement à appliquer les recommandations des niveaux supérieurs de gouvernement¹⁷⁰³. Nous avons également noté que les quelques acteurs politico-administratifs qui ont pu formuler des réserves ou des critiques ouvertes à l'encontre des politiques « actives » lors des entretiens se sont révélés marginalisés dans leur champ respectif¹⁷⁰⁴, découragés ou fatalistes¹⁷⁰⁵ au point de préférer rediriger leur attention et leur action critiques vers d'autres enjeux de lutte politique et sociale¹⁷⁰⁶. Finalement, si les réformes actives ont suscité peu d'oppositions sociales et politiques, serait-ce parce que l'« activation » ne change que peu de choses aux systèmes hérités de politiques publiques ? Si les acteurs politiques et administratifs se sont si peu mobilisés pour résister aux réformes visant à « activer » la protection sociale, serait-ce parce que ces réformes n'impliquaient pas de modification substantielle des dispositifs sociaux et des régimes institués d'Etat-providence ? L'« activation » ne fait-elle que s'inscrire en continuité de la longue histoire de la protection sociale telle qu'elle s'est construite depuis le XIX^e et tout au long du XX^e siècle ? Dans le dernier développement de la thèse, nous analyserons les changements induits par les politiques « actives » en les réinsérant dans le temps long de l'histoire sociale et politique : l'« activation » implique-t-elle plutôt une rupture ou une continuité si on l'étudie au regard du développement historique de l'Etat social ?

Dans de ce dernier développement de la thèse nous montrerons que l'« activation » de la protection sociale est un retour à certains fondements théoriques du libéralisme économique, mais que c'est aussi plus que cela : les politiques actives impliquent des

¹⁷⁰³ Voir supra, 1.1. : « *Les résistances territoriales sans ressources* ».

¹⁷⁰⁴ Entretiens n°7, n°9, n°17.

¹⁷⁰⁵ Entretiens n°65, n°68, n°3.

¹⁷⁰⁶ Voir supra, 1.2 : « *Les critiques invalides* ».

changements substantiels des régimes de protection sociale, une nouvelle définition du rôle de l'Etat dans le système économique, un retournement des rapports de citoyenneté et de solidarité sociale. Comme nous allons le voir dans un premier temps, l'« activation » est une réactualisation des propositions historiques du *libéralisme* économique au sens où l'on retrouve dans les propositions « actives » les critiques libérales classiques à l'égard du comportement des chômeurs (2.1). Mais l'« activation » est une nouveauté qui dépasse le seul libéralisme, en ceci que les propositions actives ne promeuvent pas le désengagement de l'Etat mais un investissement renouvelé de l'Etat social en faveur du marché (2.2). Finalement, les politiques sociales actives sont *néolibérales* car elles n'impliquent pas seulement la réforme des politiques sociales : elles modifient aussi les pratiques de *gouvernementalité* et les rapports politiques entre pouvoirs publics et citoyens (2.3.)

2.1. Réactualisation des critiques libérales classiques à l'égard de la protection sociale

Les discours des tenants contemporains de l'activation réactualisent les arguments des libéraux anglais du XIXe siècle, qui luttèrent alors contre le premier système d'assistance sociale en faveur des pauvres. Nous allons voir que lorsque la Commission européenne écrit que « *les prestations de chômage peuvent créer des contre-incitations à travailler* »¹⁷⁰⁷, elle n'est pas si éloignée de Morton Eden qui affirmait au début du XIXe siècle : « *on trouve des gens qui préfèrent une pension de la paroisse et une vie paresseuse à des salaires élevés en contrepartie d'un dur labeur* »¹⁷⁰⁸. Nous verrons que ce retour aux préceptes traditionnels du libéralisme marque un changement de philosophie des politiques de l'emploi et de la protection sociale, un retournement du principe de solidarité et une pression sociale renforcée sur l'individu.

¹⁷⁰⁷ European Commission. « Modernising Social Protection for More and Better Jobs. A comprehensive approach contributing to making work pay ». *op. cit.*

¹⁷⁰⁸ Cité par : Rodriguez, J. « De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act ». *La Vie des Idées* [En ligne]. 23 septembre 2008 [consulté le 10.03.12]. Disponible sur : < www.laviedesidees.fr >

2.1.1. Sources philosophiques lointaines des critiques « actives » de la protection sociale : un retour à Speenhamland

Un retour historique sur les premières expériences de politiques sociales en Europe montre que l'activation réactualise des débats traditionnels sur les causes de la pauvreté. Par delà les formalisations mathématiques et les raisonnements modélisés de la science économique contemporaine, on retrouve des conceptions morales et philosophiques historiquement datées. Il est ainsi frappant de constater que les débats contemporains sur la protection sociale, l'emploi et le chômage recouvrent en de nombreux points les débats ayant eu lieu deux siècles auparavant en Angleterre. En 1795 à Speenhamland avait en effet été créé un système d'allocation de secours distribuée aux pauvres. La nouveauté ne résidait pas dans le fait d'accorder une aide aux pauvres : depuis la fin du règne d'Elisabeth I^{ère}, il existait en Angleterre un dispositif de secours connu sous le nom d'ancienne loi des pauvres (Old Poor Law) – c'était d'ailleurs la première fois que l'assistance devenait une obligation légale pour chaque paroisse, laquelle avait obligation de lever un impôt pour traiter la pauvreté. L'ancienne loi des pauvres procédait à une distinction précise entre impotents et orphelins d'un côté – lesquels avaient droit aux aides –, et pauvres valides de l'autre – lesquels devaient être réprimés et mis au travail dans des « *workhouses* »¹⁷⁰⁹. A la fin du XVIII^e siècle, la nouveauté introduite par « Speenhamland » fut d'établir un barème précis pour le montant de l'allocation, tenant compte de la taille de la famille et surtout du prix du pain : l'indexation des prestations sur le coût de la vie était inventée¹⁷¹⁰. Contrairement à l'ancienne loi des pauvres, il ne s'agissait plus d'une prestation conditionnelle accordée à un public spécifique – les impotents et orphelins – et refusées à d'autres – les pauvres valides –, mais d'un revenu garanti ouvrant le droit pour chacun, en fonction de ses ressources et de la situation socio-économique, à une aide fiscale attribuée directement.

Ce qui nous intéresse directement dans cette expérience, c'est le débat auquel elle a donné lieu. L'aristocratie libérale anglaise a lutté contre le système de Speenhamland et son extension à d'autres municipalités, jusqu'à son interdiction formalisée par la « new poor law » de 1834. A l'époque, ce sont Bentham, Malthus et Eden qui ont apportés les arguments théoriques contre le système de protection sociale – arguments libéraux que Rodriguez résume ainsi :

¹⁷⁰⁹ Leonard, E. *The Early History of English Poor Relief*. London : Frank Cass, 1965.

¹⁷¹⁰ *idem*.

D'une part, la certitude d'obtenir des secours fait obstacle à l'esprit d'émulation et d'effort ; pire encore, elle tend à faire apparaître l'assistance comme une solution préférable au travail. Ainsi s'expliqueraient, d'ailleurs, la multiplication des indigents vivant aux crochets des paroisses et la croissance immodérée des dépenses d'assistance, qui menacerait de ruiner le pays. « On trouve des gens qui préfèrent une pension de la paroisse et une vie paresseuse à des salaires élevés en contrepartie d'un dur labeur », indique à cet égard Morton Eden. Autrement dit, mieux vaudrait demeurer dans l'oisiveté lorsque les mécanismes assistanciers organisent, selon le mot de Bentham, une équivalence entre « fainéantise » et « industrie ». L'indigence est présentée ici comme un choix, et même un choix rationnel : le pauvre valide renoncerait volontairement aux avantages du travail libre parce que ceux-ci ne constituent pas une alternative suffisamment attrayante à l'assistance.

Les adversaires de Speenhamland soulignent, d'autre part, que des secours accordés sans discernement dégradent la condition morale des pauvres, qui perdent, avec leur dignité de travailleur indépendant, le sens du devoir, de la solidarité et de la responsabilité¹⁷¹¹.

Déjà au début du XIXe siècle se développe une critique libérale de l'assistance, censée détourner du travail et corrompre le sens moral des bénéficiaires¹⁷¹². La solution libérale classique de l'époque était de supprimer ces aides, accusées d'encourager et même d'engendrer le « mal » qu'elles prétendaient combattre – la pauvreté¹⁷¹³. Pour les libéraux, supprimer les aides sociales permettait de détruire le « mal » à la racine, en forçant les pauvres valides à s'enrichir par le juste effort du travail. Comme le souligne Topalov, la solution libérale pour lutter contre la pauvreté et le chômage prenait alors la forme d'une véritable « discipline de la faim » :

Ils entendaient dissuader ceux qui étaient capables de travailler d'avoir recours aux secours publics, en instaurant une discipline de la faim qui contraigne les travailleurs potentiels à chercher sur le marché du travail, de toutes les manières possibles, les ressources nécessaires à leur survie. Le libéralisme triomphant croyait que la main invisible produirait les hommes dont avait besoin le progrès sans autre aiguillon que le besoin de se nourrir, la peur de « la Maison » (the House) ou le désir de s'enrichir¹⁷¹⁴.

Une première source intellectuelle à la doctrine de l'« activation » est déjà présente chez les libéraux anglais du début du siècle, sous la forme d'une « doctrine de la faim ». Déjà étaient forgés les outils intellectuels d'une critique des politiques de soutien monétaire aux pauvres sans travail : l'aide financière directe conduirait les pauvres à moins réaliser d'efforts

¹⁷¹¹ Rodriguez, J. « De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act ». *op. cit.*

¹⁷¹² Bentham, J. (1^{ère} ed.: 1823). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Londres et New York : Methuen, 1970.

¹⁷¹³ Laval, C. *Jeremy Bentham: le pouvoir des fictions*. Paris : PUF, 1994.

¹⁷¹⁴ Topalov, C. *Naissance du chômeur. op.cit*, p. 27-28.

pour chercher un emploi, à se contenter des revenus oisivement gagnés et à se sentir moins responsable et solidaire de la communauté citoyenne.

Telle qu'elle se généralise en Europe dans les années 2000, l'activation est à plusieurs égards la réactualisation de ce débat pas définitivement stabilisé sur les causes de la pauvreté et du chômage. Si la construction de la protection sociale moderne, fondée sur les Etats-providence et les logiques d'assurance et de responsabilité sociales avait repoussé les fondements moraux, sociologiques et ontologiques du libéralisme, il semble que cette mise à l'écart des arguments classiques du libéralisme n'ait été que temporaire. Comme nous allons le voir maintenant, la théorie de l'activation emporte avec elle des conceptions de l'être social, de la société et de la solidarité qui vont à l'encontre des fondements philosophiques des systèmes d'Etat-providence tels qu'ils se sont construits au XXe siècle.

2.1.2. L'activation contre l'assurance sociale

Héritières d'éthiques sociales libérales, les propositions d'« activation » impliquent un changement d'orientation philosophique des systèmes de protection sociale. L'activation modifie également la conception dominante de la notion de « solidarité » et les rapports entre pouvoirs publics et citoyens.

2.1.2.1. Quand la protection sociale contournait les arguments libéraux

D'après Topalov¹⁷¹⁵, la notion de « chômage » est tout sauf une notion universelle et intemporelle : on ne peut pas parler de « chômeurs » au sens moderne du mot avant la fin du XIXe siècle. C'est l'action des réformateurs sociaux et le besoin de catégorisation des populations dans le cadre du développement de l'Etat social qui ont procédé à la construction du « chômage » en tant que réalité sociale. A partir de là, le *chômeur* a été *construit* avant tout comme celui qui pouvait prétendre à l'aide sociale, parce qu'inclus dans la catégorie définie par les institutions publiques :

Les catégories de « chômage » et de « chômeur » n'apparaissent en effet qu'à la fin du XIXe siècle, c'est-à-dire longtemps après que la « désaffiliation » ou passage « de la tutelle au contrat » — mise en lumière par R. Castel, puis la première mise en place du salariat et l'apparition des cycles capitalistes eurent fait du manque d'ouvrage une expérience commune des populations ouvrières. Le chômage tel que nous l'entendons aujourd'hui ne serait donc pas un trait originel de la société née de

¹⁷¹⁵ Topalov, C. *Naissance du chômeur. op.cit.*

la première révolution industrielle, mais le résultat d'une profonde transformation de celle-ci. Ces nouvelles catégories, au moment où elles sont élaborées, anticipent sur la réalité d'une époque où le rapport salarial est encore instable et fragile et où, par conséquent, le chômeur moderne est encore largement à venir. En d'autres termes, la notion de chômage élaborée par les réformateurs du tournant du XXe siècle, plus qu'un moyen de décrire la réalité industrielle et sociale de leur temps, était un instrument destiné à la changer. C'est pourquoi l'on peut dire que le concept moderne de chômage a précédé le chômage moderne lui-même et a été forgé pour créer ce dernier au moyen des politiques de réforme qu'il a permis de concevoir et de légitimer.¹⁷¹⁶

C'est le discours des réformateurs sociaux et la catégorisation opérationnelle en vue d'administrer l'aide sociale qui ont fini par créer une imagerie et donc une réalité sociale nouvelle. Comment qualifier cette réalité – autrement dit, comment peut-on définir les fondements originaux du chômage selon Topalov? C'est en se distinguant de la notion traditionnelle de « pauvreté » que le « chômage » s'est défini :

L'idée qui peu à peu a pris forme est que la pauvreté ne résulterait pas toujours ou pas seulement des tares morales ou héréditaires des individus, mais des influences néfastes de l'environnement insalubre de la grande ville. Elle proviendrait principalement de l'organisation même de l'industrie et de son marché du travail. Le « chômeur » n'est pas le « pauvre » de toujours, mais la figure d'une catégorie nouvelle, le « chômage involontaire » ou « unemployment ». Celui-ci est un fait social, irréductible à ses manifestations individuelles et qui requiert des remèdes collectifs¹⁷¹⁷.

Pour les réformateurs sociaux de la fin du XIXe siècle, le chômage ne serait donc pas la pauvreté de toujours mais un nouveau problème de l'industrie – comme l'exprime le premier ouvrage fondateur sur le sujet : *Unemployment : a problem of Industry* de Beveridge. Dans un contexte de développement des sciences sociales étudiant les nouveaux phénomènes que sont la ville moderne ou le partage du travail – Emile Durkheim soutient sa thèse doctorale sur la division du travail et les formes de solidarité modernes en 1893 – la notion de chômage fait son apparition à la fois comme instrument de catégorisation administrative – qui a droit aux aides et qui n'y a pas droit – et comme outil cognitif permettant de se représenter une réalité sociale particulière. Marshall invente en 1903 la notion de « chômage occasionnel » (*occasional unemployment*), et le décrit comme la conséquence néfaste d'un mauvais fonctionnement de l'économie dans son ensemble, de dysfonctionnements dans l'équilibre général de l'allocation des ressources. Avec cette notion de chômage occasionnel et donc involontaire, ce sont les notions de faute, de culpabilité et de responsabilité individuelles qui sont mises à l'écart pour expliquer les causes du chômage et de la pauvreté :

¹⁷¹⁶ Topalov, C. *Naissance du chômeur. op.cit.*, p. 14-15.

¹⁷¹⁷ *ibid.*, p. 15-16.

les arguments classiques formulés par Bentham, Malthus et Eden quelques décennies auparavant sont contournés par l'approche du « chômage occasionnel » à la fin du XIX^e siècle. Le problème de la distinction entre chômeurs « volontaires » et travailleurs réguliers temporairement sans emploi reste certes un questionnement central chez Beveridge, Booth et Marshall, mais ce problème va progressivement être dépassé par la notion de responsabilité collective et de solidarité.

La tradition libérale, héritée du débat sur les Poor Laws de 1834, faisait la distinction entre « pauvres » et « indigents valides », les premiers n'étant pas responsables de leur situation et devant être secourus par l'assistance publique, les seconds devant trouver leur salut sur le marché de l'emploi. D'après Topalov c'est la notion de « chômage » qui va permettre le dépassement de cette vieille dichotomie en substituant à la catégorie des « pauvres valides » celle des chômeurs, travailleurs réguliers temporairement privés d'emploi. Si même les personnes qui *veulent* travailler ne le *peuvent* pas, alors c'est une responsabilité collective que de garantir à toute personne exclue du marché du travail une source de revenus. La catégorie de « chômeurs » va faire naître le *droit* à une assurance chômage, contre ce qui est dorénavant perçu comme un risque social et non plus comme une faute ou une responsabilité individuelle.

2.1.2.2. Responsabilité collective et rapports de solidarité

Le rapport de solidarité que dessine la notion moderne de « chômage » est un rapport de protection de la *communauté* à l'égard de l'individu¹⁷¹⁸ et est constitutif du développement historique des Etats-providence. S'appuyant sur les travaux de Ewald et prenant exemple sur les accidents du travail, Bonvin et Moachon¹⁷¹⁹ montrent que c'est justement en déconstruisant la responsabilité individuelle et en lui substituant la notion de responsabilité sociale qu'ont pu se construire les Etats-providence :

L'étude historique de François Ewald démontre magistralement les difficultés soulevées par l'identification des responsables ou des coupables dans le cas des accidents professionnels : une première option consistait à rejeter la faute sur le travailleur, celui-ci était dès lors considéré comme responsable de son incapacité de travail, il ne pouvait par conséquent pas bénéficier d'indemnités sociales et devait

¹⁷¹⁸ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». in Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 279-300.

¹⁷¹⁹ Bonvin J.-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». in Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.

s'en sortir par ses propres moyens, ce qui contribuait à accentuer la misère de la classe ouvrière ; la deuxième possibilité visait à faire porter la responsabilité à l'employeur qui devait alors indemniser lui-même l'ouvrier blessé, ce qui entraînait souvent la faillite de l'entreprise. L'État social a permis de sortir de cette impasse en socialisant le risque de l'accident professionnel. Dès lors, la question n'est plus de déterminer le coupable ou le responsable, mais d'assurer la prise en charge de l'événement malheureux par la collectivité¹⁷²⁰.

Une lecture historique du développement des Etats-providence comme *socialisation de la responsabilité des risques sociaux* permet de mettre à jour ce qui est aux fondements des politiques d'indemnisation du chômage : le dépassement de l'idée de responsabilité et de faute individuelle par les notions d'assurance et de sécurité sociales. C'est une technologie sociale fondée sur la probabilité du *risque* qui a permis l'avènement d'un système de sécurité sociale :

Cette invention de la technologie du risque social est enracinée dans la fiction de l'homme moyen de Quételet qui autorise le calcul de l'occurrence moyenne d'un risque pour une société donnée. La prise en charge des personnes affectées par ce risque relève alors de la technologie de l'assurance, dont le succès a présidé au développement de l'État providence¹⁷²¹.

Des politiques publiques de l'emploi n'ont pu naître qu'après qu'a été supprimée la notion de « faute ». Sans le recours à une institution collective prenant en charge des risques reconnus comme sociaux, le questionnement interminable sur les causes individuelles de l'inactivité aurait constitué un obstacle tenace au développement des Etats-providence. Pour Bonvin et Moachon :

La sécurité sociale s'est ainsi construite en marginalisant la notion de faute pour lui préférer celle de risque. Le débat ne consiste dès lors plus à se donner un étalon approprié pour juger les comportements individuels [...] En dernière analyse, c'est l'état de la société qui est considéré comme responsable de ces situations et il incombe donc à la solidarité sociale de prendre en charge leurs conséquences financières¹⁷²².

A partir du moment où le système économique est reconnu comme défaillant, l'enjeu des systèmes de protection sociale va être de garantir aux individus des revenus indépendamment de « faute » présumée et indépendamment de leur lien de proximité avec le marché du travail : c'est l'invention d'une protection sociale « démarchandisée ».

¹⁷²⁰ Bonvin J.-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». *op. cit.*, p. 64.

¹⁷²¹ *ibid.*, p. 64-65.

¹⁷²² *ibid.*, p. 65.

2.1.2.3. La « démarchandisation » comme invention d'une économie et d'une morale sociale non libérales

Pour Esping-Andersen, les systèmes d'Etats-providence sont définis par leur degré de « démarchandisation ». Le concept de « démarchandisation » désigne la distance existant entre un système national de protection sociale et le système de marché : plus l'Etat-providence a réussi à sortir du régime du marché l'assurance des risques sociaux, plus il est démarchandise¹⁷²³. C'est le rapport entre l'intervention publique et le marché qui est constitutif du régime d'Etat-providence : le développement historique des Etats-providence se fait par la prise de distance croissante des systèmes de protection sociale par rapport aux principes économiques du libéralisme. Economiquement, la rupture avec les principes libéraux a été rendue possible par la théorie keynésienne. D'après les économistes classiques, le chômage ne pouvait résulter que d'un choix individuel de ne pas travailler, puisque le marché devait mécaniquement pourvoir à la meilleure allocation possible des facteurs de production. L'économie keynésienne a mis à mal la théorie d'un équilibre nécessaire ou d'un optimum naturel de marché en montrant qu'il peut exister un équilibre durable de sous-emploi, dû à une insuffisance de la demande globale et à une contraction conséquente de l'activité productive et de l'embauche. Pour les économistes classiques, le chômage était soit d'origine individuelle soit temporaire, l'équilibre général devant se rétablir naturellement. Pour Keynes, le chômage peut être involontaire et persistant¹⁷²⁴. Cette manière de décrire le chômage a permis la construction d'un « risque social » nouveau, qu'une institution collective devait prendre en charge – l'Etat-providence.

Tout au long du XXe siècle, les réformistes sociaux ont progressivement dépassé le débat libéral classique sur la distinction entre « bons pauvres » et « mauvais pauvres », pour légitimer un rapport de solidarité entre travailleurs et personnes sans activité¹⁷²⁵. Moralement, la notion de responsabilité individuelle des chômeurs a été, d'après Bonvin et Moachon, un obstacle qu'il a fallu dépasser pour permettre le développement de l'Etat-providence :

Une telle définition socialisée de la responsabilité permettait de contourner deux obstacles qui menaçaient d'entraver le développement de l'État providence : 1) sortir des impasses morales caractéristiques de la philosophie libérale de la

¹⁷²³ Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. op. cit.

¹⁷²⁴ Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London : Macmillan, 1936.

¹⁷²⁵ Topalov, C. *Naissance du chômeur*. op.cit.

première moitié du 19^e siècle: comment distinguer le bon pauvre qui mérite d'être aidé du mauvais pauvre qui doit être laissé à son sort? Le recours à la technique de l'assurance permettait de neutraliser dans une large mesure ces querelles sans fin ; 2) éviter l'écueil de la définition biologique de la capacité de travail [...] Se met ainsi en place une solidarité sociale basée non pas sur des différenciations éthiques ou biologiques débouchant sur des prestations personnalisées (et potentiellement stigmatisantes), mais sur l'appartenance à une catégorie de risque ouvrant le droit à des prestations standardisées et impersonnelles¹⁷²⁶.

Contre la définition libérale de la responsabilité individuelle, l'Etat-providence a construit un modèle de responsabilité « socialisée » du chômage. Or, ce que nous allons voir maintenant, c'est que l'activation implique une remise en question de ces fondements philosophiques et théoriques qui ont justifié le développement historique des Etats-providence.

2.1.3. Des politiques sociales libérales ?

Si, dès la fin du XIX^e siècle, des réformateurs sociaux ont justifié le développement des revenus de transfert par le besoin de socialisation des risques socio-économiques¹⁷²⁷ et par la déconstruction des notions culpabilisatrices de « tare sociale » et d'« oisiveté volontaire »¹⁷²⁸, les « politiques sociales actives » personnalisent de nouveau les causes de la pauvreté et responsabilisent les chômeurs quant à la reprise d'un emploi.

2.1.3.1. Le social ré-individualisé

En analysant les systèmes de minima sous l'angle des incitations financières, les réformes « actives » adoptent une approche individualisante et culpabilisante des risques sociaux. Les individus sans emploi feraient le calcul rationnel des coûts et des bénéfices à la (re)prise d'un travail, en comparant : a) l'apport financier du travail par rapport à l'apport financier des allocations ; b) les coûts directs et indirects générés par le travail (transport, garde d'enfants, perte des droits connexes,...) par rapport aux coûts du non travail (précarité, sentiment d'exclusion, ...). Dans ce modèle, l'individu est supposé reprendre un emploi si les avantages dépassent les coûts, c'est-à-dire si la situation du travailleur est perçue comme plus favorable que celle de l'allocataire d'un minimum social. En adoptant une approche

¹⁷²⁶ Bonvin J.-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». *op. cit.*, p. 64-65.

¹⁷²⁷ *idem*.

¹⁷²⁸ Topalov, C. *Naissance du chômeur. op. cit.*

économique orthodoxe de la pauvreté et du travail, les réformes actives restreignent leur vision de la société à un agrégat « *d'individus supposés être entièrement mus par la seule dictature du calcul économique*¹⁷²⁹ ».

La mise en question du rôle des minima sociaux sous-jacente aux réformes actives est un retour à ces principes ontologiques du libéralisme : les décisions des acteurs *micro* sont rationnelles et intéressées, les phénomènes sociaux ne sont que l'agrégation de choix *micro*. Les travaux de Arnsperger sur l'Etat Social Actif belge nous aident à comprendre les substrats philosophiques de l'« activation ». D'après Arnsperger, l'activation rejoint le libéralisme classique dans une conception individualiste de la société : *there is no society, there are only individuals*. Pour le libéralisme originel de Spencer comme pour celui de Becker, la société n'était que l'agrégat des actions individuelles, et non un corps préexistant. Cette conception individualiste et contractualiste du social a été analysée et critiquée par Emile Durkheim dès *la division du travail social* :

Si les sociétés supérieures ne reposent pas sur un contrat fondamental qui porte sur les principes généraux de la vie politique, elles auraient ou tendraient à avoir pour base unique, suivant M. Spencer, le vaste système de contrats particuliers qui lient entre eux les individus. Ceux-ci ne dépendraient du groupe que dans la mesure où ils dépendraient les uns des autres, et ils ne dépendraient les uns des autres que dans la mesure marquée par les conventions privées et librement conclues. La solidarité sociale ne serait autre chose que l'accord spontané des intérêts individuels, accord dont les contrats sont l'expression naturelle. Le type des relations sociales serait la relation économique, débarrassée de toute réglementation et telle qu'elle résulte de l'initiative entièrement libre des parties. En un mot, la société ne serait que la mise en rapport d'individus échangeant les produits de leur travail, et sans qu'aucune action proprement sociale vienne régler cet échange¹⁷³⁰.

Durkheim s'opposait aux définitions contractualistes du social, en considérant que la société était un corps social fait de valeurs et de normes, préexistant et orientant les actions individuelles. Pour les propositions « actives », ce sont les choix individuels agrégés qui constituent le social : la pauvreté et le chômage seraient la conséquence de choix micro-économiques, les comportements *micro* expliquant les équilibres *macro*. Ce qui est notable dans ce mode de pensée individualiste, c'est qu'il finit par inverser les mécanismes de solidarité propres aux Etats-providence. Si la société n'est qu'un agrégat d'individus, alors chacun devient responsable des coûts qu'il fait peser sur la collectivité.

¹⁷²⁹ Rigaudiat, J. « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants ». *op. cit.*

¹⁷³⁰ Durkheim, E. *De la division du travail social*. *op. cit.*, p.180.

Pour une approche contractualiste et individualiste de la société, ce sont les *fils* individuels qui tissent la *toile* du social ; or, si l'un des fils vient à manquer, qu'il est mal tissé ou qu'il accapare trop de ressources, c'est l'ensemble de la toile qui est touchée. S'ensuit une inversion du rapport de solidarité : ce n'est plus la collectivité qui doit protéger l'individu des risques éventuels qui pourraient le frapper, mais l'individu qui doit prendre garde de peser le fardeau le moins lourd possible pour la collectivité. Le système de protection sociale étant financé par les cotisations sociales et l'impôt, c'est l'économie nationale qui supporte *in fine* le coût des *échecs* et *faillites* individuelles – ce qui coûte et finalement impacte l'ensemble des autres individus. Ce principe moral propre aux propositions « actives » est théorisé par Arnsperger comme un « retournement du principe de solidarité » ou « solidarisme responsabiliste » :

Il incombe à l'individu de peser le moins possible sur l'ensemble des autres individus ; et il incombe, en retour, à la collectivité de donner à chaque individu les moyens lui permettant de réduire au maximum la charge nette qu'il représente pour les autres¹⁷³¹.

Avec l'« activation », l'Etat continue certes de financer des mesures à destination des personnes les moins bien loties ; cependant, ce financement est conditionné à la réalisation d'efforts des allocataires à l'égard de la collectivité, et à la minimisation du poids que les personnes pauvres font peser sur le collectif :

Des individus qui mettent tout en œuvre – y compris dans la nature de leurs choix (d'alimentation, de travail, d'activité physique, etc.) – pour que le poids de leur choix rejaillisse le moins possible sur la collectivité. Cette attitude particulière s'appelle « activation » : les individus *s'activent* de telle sorte qu'avant d'avoir recours à la solidarité collective, ils ont tenté au préalable d'« épuiser activement » toutes les possibilités de « s'en sortir par eux-mêmes »¹⁷³².

La disparition du social derrière les individus fait ressurgir avec force la responsabilité de chacun dans le collectif. La maladie n'a pas d'existence sans les malades : s'il n'y avait pas de malades, il n'y aurait pas de maladie. Le chômage n'a pas d'existence sans les chômeurs : il n'y aurait pas de chômage sans les chômeurs¹⁷³³. Chacun étant tenu pour responsable de ses mauvaises performances économiques et sociales, la culpabilité des situations néfastes au collectif s'individualise. Dans une société qui n'est constituée que d'unités individuelles, les risques sociaux n'ont pas d'existence hors de leurs incarnations et sont donc re-personnalisés.

¹⁷³¹ Arnsperger, C. « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». *op. cit.*, p. 279-280.

¹⁷³² *ibid.*, p. 291.

¹⁷³³ Pierru, E. *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*. *op. cit.*

2.1.3.2 Postures compréhensives et paternalistes

En prenant en compte le poids des contraintes institutionnelles qui pèsent sur les choix individuels, les approches « actives » présentent les choix individuels sous un jour plus compréhensif et d'apparence moins moralisatrice que les libéraux du XIX^e siècle¹⁷³⁴. Ainsi, dans l'exposé des motifs de la loi généralisant le RSA, les individus sans emploi ne sont pas considérés comme « oisifs » ou « profiteurs » par nature : les personnes hors du marché du travail sont dépeintes comme désireuses de travailler mais contraintes par un système d'aide publique inadéquat, pervers, interférant sur le marché du travail. Le Haut Commissariat français se défend ainsi de produire un discours moral à l'égard des personnes pauvres ; il adopte une posture compréhensive qui met en cause non pas les motivations individuelles mais les cadres législatifs et administratifs : « *le système actuel est désincitatif. Ce constat n'emporte pas de jugement moral* »¹⁷³⁵. Toutefois, l'intérêt des allocataires au nom duquel est exigée une réforme des minima sociaux n'est envisagé que sous l'angle pécuniaire : « *Ce constat [...] signifie simplement que, lorsque les ressources d'une personne sont très faibles, il n'est pas possible de lui demander de reprendre un travail pour des ressources qui n'augmentent pas, voire qui diminuent* »¹⁷³⁶. Au nom d'une défense des intérêts exclusivement *financiers* des allocataires de minima sociaux¹⁷³⁷, le Haut Commissariat associe une conception rationnelle-utilitariste du comportement des personnes pauvres et une critique des effets pervers de la protection sociale sur le marché du travail. Ainsi, dès le Livre Vert de 2008, le Haut Commissariat français opposait-il aux propositions politiques de réévaluation du SMIC l'argument selon lequel « *l'augmentation du coût du travail peut avoir un effet d'éviction du marché du travail de personnes peu qualifiées* » ; il rejetait également l'idée d'une revalorisation des minima sociaux car « *avec les règles actuelles, une augmentation du RMI accroît le nombre des situations dans lesquelles le retour au travail n'est pas rémunérateur* »¹⁷³⁸. En mettant en cause le fonctionnement des aides publiques, le réformateur ne se positionnait pas en opposition aux allocataires, mais il affirmait parler en

¹⁷³⁴ Laval, C. *Jeremy Bentham: le pouvoir des fictions* ; Topalov, C. *Naissance du chômeur. op.cit.*

¹⁷³⁵ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*

¹⁷³⁶ *ibid.*, p. 5.

¹⁷³⁷ Méda, D., « Le revenu de solidarité active en question ». *Laviedesidees.fr* [en ligne], 24 avril 2008 [consulté le 15 décembre 2010], disponible en ligne sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html>>

¹⁷³⁸ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p. 3-4.

leur nom, en vertu de leur intérêt supposé¹⁷³⁹. Toutefois, les manières de penser, de présenter et d'orienter les intérêts des personnes pauvres indiquent des approches normatives tout à fait situées : le gouvernement « actif » n'est pas moins moralisateur que le gouvernement libéral.

L'activation adopte une approche morale paternaliste qui prétend comprendre le comportement des personnes pauvres. C'est le caractère empathique des modèles rationalistes : *à leur place* (celle des pauvres), *je ferais le même choix rationnel et intéressé*. Les réformateurs se présentent donc comme des représentants des personnes pauvres, qui comprennent et défendent les intérêts des allocataires de minima sociaux. Mais ces approches compréhensives ne sont pas exemptes de normativité : les réformateurs « actifs » comprennent les choix mais *souhaitent les modifier*. Certes les personnes pauvres n'ont pas intérêt à travailler – *nous comprenons leurs choix étant donné le système de politiques publiques existant* – mais les réformateurs veulent faire en sorte que les personnes pauvres travaillent tout de même. Là où un libéralisme théoriquement pur se contenterait de prendre acte des choix des personnes pauvres en les considérant comme justifiés et acceptables, le gouvernement « actif » paternaliste entend guider les comportements des personnes pauvres.

L'empathie est une stratégie rhétorique efficace dans le sens où elle prend le masque de la compréhension pour mieux faire dire à l'interlocuteur ce qu'il ne dit pas¹⁷⁴⁰. En expliquant comprendre l'attitude des chômeurs qui ne reprennent pas d'emploi, le politique calque sur eux la vision qu'il s'en fait et qu'il veut en donner, c'est-à-dire des individus faisant un choix rationnel. Ce faisant, il dédouane la collectivité des responsabilités sociales, économiques et politiques du chômage¹⁷⁴¹ ; mais surtout, il impose une violence subjective aux personnes pauvres, enfermées dans un modèle de pensée qui n'est pas le leur tout en étant prisonniers de la bienveillance apparente du politique. La bienveillance paternaliste postule l'autonomie de l'acteur : chacun fait ses choix et en est responsable. Toutefois, le système « actif » de protection sociale n'accepte pas tous les choix et il est là pour ramener dans le droit chemin ceux qui *ne savent même pas ce qui est bon pour eux*¹⁷⁴². Les propositions d'« activation » des politiques sociales sont donc simultanément *libérales* et *moralisatrices* : nous considérons que c'est vous qui faites le choix rationnel de ne pas travailler, mais nous n'acceptons pas que vous fassiez ce choix et allons utiliser toutes les palettes possibles de

¹⁷³⁹ Hirsch, M, Rosière G. *La chômarde et le Haut commissaire*. Paris : Oh ! éditions, 2008.

¹⁷⁴⁰ Voir à cet égard l'étude des techniques de représentation des allocataires, chapitre IIIe, sous-partie 2.3 : « *Prosopopée et sermocination : faire parler les allocataires* ».

¹⁷⁴¹ Dang A.-T., Zajdela H. « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice ». *op. cit.*

¹⁷⁴² Thomas, H. « Protéger la dignité et la sécurité des pauvres contre eux-mêmes ». in Thomas, H. *Les vulnérables*. *op. cit.*, p.156-161.

l'incitation et de la contrainte pour vous remettre au travail. Les propositions « actives » ne sont donc pas dénuées de principes normatifs : elles s'appuient sur une morale stricte de l'effort individuel et du travail. Dans un article consacré au néolibéralisme, Hache insiste sur « *les rapports ambigus qu'entretient ce dernier avec la ressource de la morale. Affichant un amoralisme de principe, le néolibéralisme fait pourtant appel à la morale pour légitimer des conduites et des décisions qu'il ne peut justifier par ses propres moyens* »¹⁷⁴³. Le système social néolibéralisé sanctionne doublement les personnes ne travaillant pas : non seulement, il ne distribue des revenus minimums que dans la mesure où ils sont suffisamment bas pour inciter à retourner au travail¹⁷⁴⁴ ; mais il rappelle aussi aux bénéficiaires qu'ils sont dépendants et qu'ils doivent offrir des contreparties à la société pour le geste généreux qui leur est concédé¹⁷⁴⁵. Finalement, l'activation accroît les inégalités de revenus en les considérant comme des moyens efficaces de gouverner les comportements : c'est parce que les chômeurs cesseront de vivre aussi bien que les autres qu'ils ressentiront le désir de rejoindre les parcours normés. Les politiques sociales « actives » font tout sauf « laisser-faire » les personnes pauvres : elles tentent de modifier les comportements et de diriger les personnes pauvres vers l'emploi ; elles développent les contraintes, les incitations, les sanctions administratives et financières à l'égard des personnes pauvres. Ce faisant, elles accroissent le guidage juridique et financier vers le seul parcours social possible : le retour au travail.

2.2. Le néolibéralisme n'est pas un « laisser-faire » : quand l'Etat intervient pour le marché

L'Etat social actif est un Etat néolibéral paternaliste, qui comprend les décisions individuelles comme des choix rationnels, tout en orientant ces choix vers des objectifs normatifs – le retour au travail. Ce que nous allons voir maintenant, c'est que l'Etat social actif est un Etat néolibéral au sens où il œuvre pour le marché. Les politiques d'activation ne

¹⁷⁴³ Hache, E. « Néolibéralisme et responsabilité ». *Raisons politiques*, 2007, vol. 4, n° 28, p. 5-9.

¹⁷⁴⁴ Sur le maintien à un niveau faible de l'aide sociale, voir en particulier le chapitre IVe de la thèse, sous-partie 2.3 : « *Le maintien dans la pauvreté de ceux qui ne travaillent pas: une intention politique ?* ».

¹⁷⁴⁵ Thomas note elle aussi dans les réformes actives une insistance nouvelle sur le statut de « débiteur » des bénéficiaires de l'aide sociale à l'égard de la collectivité : « *Ce ne sont plus des individus malheureux ayant droit à la solidarité de leurs concitoyens au nom de la fraternité et de l'égalité des droits. Ils doivent, en échange, non seulement assumer la responsabilité d'eux-mêmes [...] mais surtout se conformer à un certain nombre d'obligations vis-à-vis de l'Etat, lorsque celui-ci les protège ou les prend en charge* ». Thomas, H. *Les vulnérables*. op. cit., p.155. Sur les exigences accrues de contreparties en échange de l'aide sociale, voir : Dufour P., Boismenu G., Noël A. *L'aide au conditionnel*. op. cit.

se contentent pas d'envisager les rapports entre la protection sociale et le secteur économique dans une relation négative : en étant « activées », les réformes sociales ont pour objectif d'être favorables au marché. C'est pour cette raison que l'on peut constater à la fois une remise en cause et une critique du rôle traditionnel de la protection sociale dans les propositions « actives », sans toutefois que l'Etat connaisse un *retranchement*¹⁷⁴⁶ ou une baisse de son niveau d'intervention. Dans cette partie, nous allons voir que l'Etat social « actif » n'est pas un Etat mineur, affaibli ou *libéral* au sens de *non-interventionniste* : c'est un Etat *néolibéral* qui est mis au service de l'économie, et qui est lui-même gouverné comme un acteur économique.

2.2.1. La remarchandisation de l'aide sociale

La remarchandisation ne signifie pas que la protection sociale disparaisse, que ses domaines et son niveau d'intervention se restreignent. Comme nous l'avons montré dans le développement de la thèse consacré aux « objectifs budgétaires »¹⁷⁴⁷, les politiques actives coûtent plus cher que les politiques passives. Ce n'est pas le niveau des dépenses qui est l'objet d'un « tournant néolibéral »¹⁷⁴⁸, mais le ciblage et les objectifs des dépenses : les politiques sociales « activées » n'ont pas seulement des objectifs sociaux (lutter contre la pauvreté) mais aussi et surtout des objectifs économiques (faire travailler et produire davantage). Nous ne prétendons pas que tous les objectifs sociaux aient disparu du champ d'action de l'Etat social actif. Nous affirmons que les objectifs sociaux de l'Etat « actif » sont davantage soumis au marché à la fois dans les *moyens* et dans les *finalités* des politiques sociales.

Concernant les *moyens*, c'est le marché qui est converti en méthode privilégiée de lutte contre la pauvreté : c'est par le retour au travail que les allocataires de minima sociaux pourront améliorer leurs revenus et leur niveau de vie. La finalité des politiques sociales n'est plus de garantir des revenus, mais de garantir que les personnes pauvres puissent trouver des revenus sur le marché. L'Etat n'est plus qu'un intermédiaire entre les personnes pauvres et le marché, un prestataire de services qui assure la rencontre la plus rapide entre l'offre et la demande. L'Etat ne se substitue pas au marché pour pallier ses défaillances et compenser ses méfaits sociaux : il ne fait que guider les personnes pauvres dans leur retour normalisé,

¹⁷⁴⁶ Pierson, P. (dir.). *The New Politics of the Welfare State*. *op. cit.*

¹⁷⁴⁷ Chapitre Ve de la thèse.

¹⁷⁴⁸ Jobert, B. (dir.) *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. *op. cit.*

nécessaire et obligatoire vers le travail. Concernant les *finalités*, c'est le marché qui devient l'objectif des politiques sociales au sens où ce sont les entreprises qui profitent des ajustements de la protection sociale : l'Etat social actif remarchandise les politiques sociales en rendant des services au marché.

L'Etat social actif fournit aux entreprises une main d'œuvre plus nombreuse, moins chère, plus productive et docile. La main d'œuvre est plus nombreuse car les politiques sociales actives veillent à diriger davantage de personnes sur le marché du travail. Comme l'a écrit le ministère des affaires sociales aux Pays-Bas, l'objectif de la réforme « active » de l'assistance est de « *guider le plus de personnes possible vers le marché de l'emploi* »¹⁷⁴⁹. En Catalogne, la réforme de l'assistance devait « *stimuler l'insertion dans le travail* » des allocataires de la RMI¹⁷⁵⁰. En France, la réforme de l'assistance allait « *contribuer à la croissance du taux d'emploi* » selon les objectifs formulés par le ministre en charge du RSA¹⁷⁵¹. La main d'œuvre revient moins chère aux entreprises pour deux raisons : d'abord parce que l'accroissement de la main d'œuvre disponible a pour effet de tirer à la baisse le niveau moyen des salaires sur le marché (l'augmentation des quantités fait baisser les prix). Et ensuite parce que les entreprises bénéficient de subventions indirectes aux salaires : les trois réformes « actives » étudiées compensent le faible niveau de salaire des travailleurs pauvres par des allocations complémentaires à l'activité. En Catalogne, ainsi, les allocataires de la RMI qui reprennent un travail touchent une prime de 150 € de la Generalitat en supplément de leur salaire. Aux Pays-Bas, les allocataires du WWB qui reprennent des « *substitute jobs* » peuvent garder le montant de leur allocation d'assistance en complément d'un très faible salaire (25 euros par jour). En France, tous les travailleurs pauvres qui touchent moins de 1,04 SMIC ont droit à une prestation complémentaire de l'Etat social, le RSA « chapeau ». Bien que versées aux travailleurs, ces prestations complémentaires en cas de reprise d'emploi sont un soutien indirect aux entreprises car elles complètent des revenus salariaux insuffisants. En embauchant des allocataires de l'assistance, les entrepreneurs savent que les nouveaux employés bénéficient d'aides financières complémentaires, et donc qu'ils n'ont pas nécessairement à augmenter les salaires pour que les employés aient un niveau de vie acceptable. Etant donné le mode de calcul dégressif du RSA « chapeau », c'est en France que la pression à la baisse exercée sur les salaires est la plus forte. Toute augmentation de salaire se traduisant par une baisse du RSA, les *working poors* eux-mêmes n'ont pas forcément

¹⁷⁴⁹ SZW. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.8.

¹⁷⁵⁰ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña. Decreto 408/2006, de 24 de octubre. *op. cit.*

¹⁷⁵¹ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.* p.24.

intérêt à voir leur salaire augmenté. Grâce aux politiques actives, les personnes pauvres « revoi[ent] l'idée qu'elles se font d'un salaire acceptable »¹⁷⁵². Pour Rigaudiat, l'assistance se convertit ainsi en « *subvention pérenne aux très bas salaires* »¹⁷⁵³ : ce sont les entreprises qui peuvent embaucher davantage de personnes à des niveaux de salaire dérisoires¹⁷⁵⁴.

La main d'œuvre est plus productive car son employabilité est améliorée : les allocataires de l'assistance sont formés et « re-formés » en permanence pour mieux correspondre aux besoins du marché. Comme le dit Dingeldey, « *l'Etat social activé ne garantit plus un emploi, mais une employabilité* »¹⁷⁵⁵. L'Etat social actif ne se contente d'ailleurs pas de « garantir » aux personnes pauvres une amélioration de leurs compétences : il les *contraint* à se former aux attentes du marché. En Espagne, la formation est un devoir non négociable pour toutes les personnes sans emploi indemnisées : toute offre de formation refusée après 30 jours de perception d'une allocation sociale est passible de la suspension des revenus sociaux. En France, l'allocataire du RSA peut être radié des listes s'il refuse deux propositions de formation faites par le Service Public de l'Emploi. Aux Pays-Bas, un allocataire du WWB qui ne souhaite pas intégrer un projet de formation voit son allocation suspendue jusqu'à ce qu'il accepte d'intégrer le projet. Même si l'allocataire de l'assistance accepte les services de formation mais qu'il ne montre pas suffisamment de motivation au cours des stages, alors les services sociaux peuvent le sanctionner financièrement : « *Client who do take part in re-integration but are not motivated can get a 20% fine* »¹⁷⁵⁶. Contraints à la formation permanente, les allocataires de l'assistance ont bien la garantie de la mise à jour perpétuelle de leurs compétences : c'est ce qui devrait leur permettre de trouver un emploi. Mais lorsque la quantité de main d'œuvre disponible dépasse le volume d'offres d'emplois sur le marché, la meilleure formation de l'ensemble des demandeurs d'emplois ne change rien au volume général des embauches¹⁷⁵⁷. Si tous les chômeurs augmentent leur capital scolaire et culturel, les bénéficiaires économiques ne seront pas les chômeurs (qui seront en concurrence avec d'autres chômeurs aussi bien formés qu'eux) mais les entrepreneurs (qui bénéficient d'une élévation générale du niveau de formation, de compétences et de productivité). « *Favoriser l'employabilité* »¹⁷⁵⁸ c'est favoriser les employeurs : c'est leur garantir une main

¹⁷⁵² *ibid.*, p.58.

¹⁷⁵³ Rigaudiat, J. « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants ». *Esprit*, janvier 2009.

¹⁷⁵⁴ OCDE. « *Renforcer les incitations au travail* ». *op. cit.*, p.58.

¹⁷⁵⁵ Dingeldey, I. « What is the Welfare State ? Revisiting Esping-Andersen's Ideas of Welfare Capitalism ». Communication au 22nd World Congress of Political Science, Madrid, 11 Juillet.

¹⁷⁵⁶ Entretien n°27.

¹⁷⁵⁷ Salais, R. « Le chômage : un phénomène de file d'attente ». *Economie et statistique*, n°123, 1980, p. 67-78.

¹⁷⁵⁸ Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité - une approche globale pour rendre le travail rémunérateur ». *op. cit.*, p.4.

d'œuvre immédiatement employable, de mieux en mieux formée, et dont la (re)qualification professionnelle aura été assurée et financée par l'Etat social.

Enfin, la main d'œuvre est docile parce qu'elle est contrainte d'accepter les offres d'emploi qui lui sont faites. Pour Paugam, l'activation est « *une façon de les obliger [les pauvres] à entrer non pas dans le salariat, mais dans ce que l'on appelle aujourd'hui de plus en plus le 'précarité'* »¹⁷⁵⁹. Ainsi la notion d'« *emploi convenable* », « *raisonnable* » ou « *adéquat* » a-t-elle été revisitée à plusieurs reprises dans les trois pays, jusqu'à contraindre les personnes sans emploi à accepter des emplois précaires et mal rémunérés. En France, l'« *offre raisonnable d'emploi* » inclut dorénavant des emplois éloignés d'une heure de trajet et seulement « *compatibles* » avec les qualifications du chômeur¹⁷⁶⁰ ; depuis 2004, la notion d'« *emploi convenable* » comprend tout travail « *socialement accepté* » aux Pays-Bas¹⁷⁶¹ ; en Espagne, depuis 2002, « *l'offre faite au travailleur sera définie comme adéquate indépendamment de la durée du travail, contrat à durée déterminée ou indéterminée, à temps complet ou partiel* »¹⁷⁶². Imposant aux personnes sans emplois d'accepter les offres qui leur sont faites au risque de perdre leurs droits sociaux, les réformes visant à accélérer le retour à l'emploi ont pour conséquence le développement des emplois précaires et une dualisation du marché du travail – ce qui a déjà pu être constaté dans le cas des politiques d'activation américaine, britannique et allemande¹⁷⁶³. Pour Bonvin et Moachon :

Dans des contextes où le taux de chômage est élevé, le risque de dualisation du marché du travail est significatif : les mesures actives peuvent alimenter un marché secondaire de l'emploi. Ce marché secondaire, dont relèvent les salariés de plus en plus nombreux, est celui des emplois mal payés et exercés dans des conditions souvent précaires. Sur ce marché, les travailleurs n'ont besoin que de peu de formation, ils doivent être très flexibles et les groupes victimes de discrimination (femmes, jeunes, étrangers) y sont surreprésentés¹⁷⁶⁴.

Finalement, l'activation des politiques de l'emploi est un moyen de gérer la flexibilisation du marché du travail en en faisant supporter le coût par la collectivité : « *c'est ainsi que se diffuse une flexibilisation des modes de gestion des ressources humaines, dont le*

¹⁷⁵⁹ Paugam, S. « RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée ». *Médiapart*, [En ligne]. 29 août 2008. [consulté le 28/10/11]. Disponible en ligne sur : < www.mediapart.fr >

¹⁷⁶⁰ Loi n°2008-758 du 1er août 2008 révisant le code du travail, les conditions d'inscription à l'ANPE et les obligations des chômeurs.

¹⁷⁶¹ SZW. « WWB : Questions and Answers ». *op.cit.*

¹⁷⁶² Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, « de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad *op. cit.*

¹⁷⁶³ Barbier, J.-C. « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale ». *op. cit.*

¹⁷⁶⁴ Bonvin J.-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». in.Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005, p. 63-92.

coût est essentiellement pris en charge par la collectivité »¹⁷⁶⁵. L'« activation » est une remarchandisation de la protection sociale au sens où les politiques sociales sont mises au service du marché : avec l'« activation », les entreprises tirent profit d'une main d'œuvre plus nombreuse, économique et docile. Voilà ce qu'est le néolibéralisme : non pas le déclin de l'Etat¹⁷⁶⁶ mais une redirection des dépenses publiques, y compris les dépenses sociales, vers des objectifs productifs et marchands¹⁷⁶⁷.

2.2.2. Assurer le marché

Les dépenses sociales ne sont pas supprimées : elles sont redirigées et repensées afin d'être plus favorables à l'économie. Les théories économiques libérales considèrent que les allocations sociales perturbent le marché en empêchant les entreprises de trouver une main d'œuvre qui accepte des salaires faibles¹⁷⁶⁸. En incitant et en contraignant les personnes pauvres à reprendre des emplois faiblement payés, l'Etat social « actif » compense cet effet pervers présumé de la protection sociale en réintroduisant la main d'œuvre économique sur le marché. Maintenant qu'ils sont contraints et incités à reprendre tous les types d'emploi – même les plus précaires et les plus mal rémunérés – les allocataires de minima sociaux sont de retour sur le marché du travail. L'Etat social actif indemnise ainsi les entreprises des méfaits économiques supposés de la protection sociale. Il compense par les politiques actives ce qu'il pense avoir perdu à cause des politiques passives : une main d'œuvre suffisamment pauvre pour accepter des offres de salaires très faibles. Alors que les politiques sociales dites

¹⁷⁶⁵ Bonvin J.-M., Moachon E. « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social ». *op. cit.*, p.82.

¹⁷⁶⁶ Certains critiques ont pu voir dans le développement historique du néolibéralisme une source de déclin et de retrait progressif de l'Etat de la sphère économique (Blixon, K. *Les Evangélistes du marché : Les intellectuels britanniques et le néolibéralisme*. Paris : Raisons d'agir, 1998 ; Halimi, S. *Le Grand Bond en arrière. Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*. Paris : Fayard, 2004). Si nous reconnaissons à ces deux ouvrages le mérite d'un retour historique très documenté sur les conditions par lesquelles les solutions néolibérales ont pu s'imposer en Angleterre, aux Etats-Unis et en France notamment, nous sommes plus réservés quant aux conclusions prospectives des deux auteurs : ce que nous constatons ce n'est pas que les politiques néolibérales tendent à supprimer toute forme d'intervention étatique, mais qu'elles modifient ces formes d'intervention en les rapprochant davantage d'objectifs et de mécanismes de marché. Le néolibéralisme exige une intervention publique durable pour créer et entretenir des situations de concurrence et de marché ; Foucault a des réflexions particulièrement claires à ce sujet : « *liberté du marché intérieur, bien sûr, mais encore faut-il, pour qu'il y ait marché, qu'il y ait non seulement vendeur, mais également acheteur. Nécessité, par conséquent, si besoin est, de soutenir le marché et de créer des acheteurs [...]. Pour qu'il y ait liberté du marché intérieur, il ne faut pas qu'il y ait d'effets monopolistiques. Nécessité d'une législation anti-monopole. Liberté du marché du travail, mais faut-il encore qu'il y ait des travailleurs, des travailleurs en assez grand nombre, des travailleurs suffisamment compétents et qualifiés, des travailleurs qui soient politiquement désarmés pour ne pas faire pression sur le marché du travail. Et on a là une sorte d'appel d'air pour une formidable législation, pour une formidable quantité d'interventions gouvernementales* ». Foucault, M. *Naissance de la biopolitique*. *op.cit.*, p. 66.

¹⁷⁶⁷ Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. *op.cit.*

¹⁷⁶⁸ McConnell C., Brue S., Macpherson D. *Contemporary labor economics*. *op. cit.*

« passives » visaient à indemniser les personnes victimes des dysfonctionnements du marché du travail, les politiques « actives » indemnisent finalement le marché pour les perturbations occasionnés par les politiques sociales.

L'« activation » ne signe pas le retrait économique de l'Etat, mais son intervention plus poussée en faveur du marché. La meilleure manière de comprendre ce paradoxe apparent, c'est de demander aux représentants du marché eux-mêmes ce qu'ils attendent de l'Etat : les entrepreneurs espèrent-ils un retrait de l'Etat – que l'Etat laisse les acteurs économiques s'occuper souverainement du marché, de son fonctionnement et de ses équilibres ? Ou les entrepreneurs sont-ils eux-mêmes des défenseurs de l'intervention étatique ? Nous avons pu rencontrer un membre du patronat hollandais, représentant des Fédération des agences de travail temporaire (ABU) aux Pays-Bas¹⁷⁶⁹. Lors de l'entretien, nous avons demandé à cet enquêté ce qu'il pensait de l'assurance chômage, de ses effets sur le marché du travail, et des réformes qu'il souhaiterait voir menées. Ce représentant patronal a d'abord déploré le coût et le manque d'efficacité des services publics de placement. Mais sur le niveau des aides sociales, l'enquêté ne s'est pas dit favorable à une suppression ou à une baisse des aides sociales, mais à la meilleure orientation de ces aides en faveur du marché : si les assurances chômage favorisent la flexibilité du marché, alors elles sont utiles et souhaitées par les entrepreneurs. D'après l'enquêté en effet, les assurances chômage rassurent les travailleurs sur leur avenir et permettent ainsi aux entreprises de mener des plans de licenciement plus aisément : si les travailleurs savent qu'ils peuvent bénéficier d'allocations de remplacement généreuses en cas de chômage, alors ils sont moins réticents aux licenciements et opposent moins de résistances à la politique de leur entreprise. Si le système de protection sociale permet de se séparer sans trop de dommage économique des travailleurs les moins productifs, alors le patronat hollandais est tout à fait disposé à soutenir un système généreux de compensation des revenus en cas de chômage. Concernant la générosité des allocations chômage, précisément, l'enquêté ne va pas jusqu'à militer pour le versement d'un même niveau de prestations pendant une très longue durée : les allocations chômage perçues sur un long terme peuvent « *désinciter à reprendre un travail* »¹⁷⁷⁰. Pour trouver un compromis, l'enquêté avance donc cette proposition – proposition entendue à plusieurs reprises au cours de l'enquête doctorale¹⁷⁷¹ : que les allocations chômage soient très généreuses lors des premiers mois de chômage (100% de l'ancien salaire les deux premiers mois), puis que le

¹⁷⁶⁹ Entretien n°29.

¹⁷⁷⁰ *idem*.

¹⁷⁷¹ En particulier : entretiens n°49 et 51.

niveau d'allocations décroisse fortement les mois suivants. Ce système permettrait à la fois de ne pas désinciter les chômeurs à retourner au travail, tout en rassurant les travailleurs en cas de risque de licenciement.

Ce que l'on souhaite souligner dans cette proposition, c'est que les représentants patronaux ne sont pas nécessairement en demande d'un retrait de l'Etat ni d'un moindre niveau de protection sociale. Si les allocations peuvent avoir un effet positif sur la fluidité du marché, si la générosité des garanties de revenus hors emplois peut rendre les travailleurs moins réticents aux licenciements, alors des entrepreneurs peuvent être tout à fait disposés à défendre la générosité de la protection sociale. Ce que ces entrepreneurs demandent, ce n'est pas que l'Etat cesse d'intervenir : ils demandent que l'Etat intervienne davantage en faveur du marché, en faveur de la production économique, en faveur des entreprises. Voilà ce que les partisans économiques du néolibéralisme avaient perçu dès la crise de 1929¹⁷⁷² : le marché a besoin de l'intervention économique pour fonctionner de manière efficiente. Contre les « nouveaux libéraux » qui militaient pour un retour aux principes non interventionnistes des économistes classiques, les néolibéraux pensaient que la création de situations de marchés exigeait l'intervention déterminée de l'Etat. Il fallait des institutions pour garantir la bonne rencontre de l'offre et de la demande ; il fallait que les situations de concurrence soient contrôlées et que les monopoles soient combattus ; il fallait que les acteurs économiques soient formés et efficaces. En un mot, il fallait une intervention publique qui fasse tout ce que le marché ne pouvait pas faire naturellement : non pas que l'Etat se substitue au marché, mais que l'Etat *crée le marché*, qu'il en garantisse le meilleur fonctionnement possible, qu'il facilite l'allocation optimale des ressources. La protection sociale « active », c'est une protection sociale mise au régime néolibéral du marché : une protection sociale favorable aux entreprises, qui fluidifie la rencontre de l'offre et de la demande et qui favorise ainsi la meilleure « *production de richesse* »¹⁷⁷³ possible.

¹⁷⁷² Sur les débats entre « nouveaux libéraux » et « néolibéraux » à la suite de la crise de 1929, voir : Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *op.cit.*

¹⁷⁷³ Hirsch, M. « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi ». *op. cit.*, p.18.

2.3. Néolibéralisme et gouvernement

L'activation de la protection sociale est une proposition qui permet de faire le lien entre le secteur social et les impératifs économiques : faire en sorte que la protection sociale soit favorable aux entreprises. En ceci, l'« activation » est une proposition néolibérale qui n'aboutit pas au retranchement de l'Etat mais à son redéploiement en faveur du marché. Nous voudrions terminer cette thèse de science politique par une réflexion sociopolitique sur les effets des politiques sociales actives sur les rapports entre Etat et citoyens.

Foucault montre que le néolibéralisme ne lutte pas contre l'Etat mais pour un Etat plus favorable au marché¹⁷⁷⁴. Cette proposition implique que l'Etat soutienne l'allocation optimale des ressources et qu'il fournisse au marché les services nécessaires à son bon fonctionnement. Cela implique aussi que l'Etat veille à ce que les acteurs économiques se comportent *bien* – ce qui, pour un théoricien du néolibéralisme, signifie que les acteurs économiques font des choix rationnels. En effet, le régime du marché n'est efficace et prévisible que si les acteurs économiques appliquent les règles standard du raisonnement économique – à savoir qu'ils veillent à maximiser leur profit et à minimiser les coûts. La théorie néolibérale ne peut fonctionner que si les acteurs font effectivement ce qu'ils *devraient faire* en toute probabilité – qu'ils vendent lorsqu'ils y ont intérêt, qu'ils achètent lorsque le prix est bas, qu'ils « maximisent leur utilité ». Pour prendre un exemple : si tous les individus âgés de 18 à 65 ans refusent de travailler alors même que le marché leur propose un

¹⁷⁷⁴ Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. op.cit. Pour le principal représentant de l'école de Chicago Milton Friedman, nous avons déjà expliqué ce que la théorie des « trois chômeurs » exigeait d'intervention étatique pour fluidifier le marché du travail et garantir des structures économiques saines (voir en particulier le chapitre Ve de la thèse, sous-partie 2.2.2 : « *S'attaquer aux 'structures' du chômage* »). Hayek, principal représentant de l'école de Vienne, s'éloigne lui aussi de la doctrine traditionnelle du laissez-faire ; il écrit : « *L'Etat doit-il ou non 'agir' ou 'intervenir' ? Poser l'alternative de cette façon c'est déplacer la question. Le terme laissez-faire est extrêmement ambiguë et ne sert qu'à déformer les principes sur lesquels repose la politique libérale* » (Hayek, F. *La route de la servitude*. Paris : PUF, 2002, p.64). Hayek précise que « *c'est le caractère de l'activité du gouvernement qui importe, plus que son volume* » (Hayek, F. *La constitution de la liberté*. Paris : Litec, 1994, p.223). C'est au sein de l'ordolibéralisme que le marché concurrentiel est le plus manifestement conçu comme une construction fragile qui impose un interventionnisme public permanent ; Röpke écrit : « *ce n'est pas en nous appliquant à ne rien faire que nous susciterons une économie de marché vigoureuse et satisfaisante. Bien au contraire, cette économie est une formation savante, un artifice de la civilisation ; elle a ceci de commun avec la démocratie politique qu'elle est particulièrement difficile et présuppose bien des choses que nous devons nous efforcer d'atteindre opiniâtrement. Cela constitue un ample programme de rigoureuse politique économique positive, avec une liste importante de tâches à accomplir* » (Röpke, W. *Civitas humana ou les Questions fondamentales de la Réforme économique et sociale*. Paris : Librairie de Médicis, 1946, p.65). Les principaux économistes néolibéraux rattachés à l'école de Chicago, à l'école autrichienne et à l'ordolibéralisme ont pris leurs distances avec la doctrine traditionnelle du laissez-faire, en militant non pas pour l'éviction de l'Etat de la sphère économique mais pour une intervention publique plus favorable au marché – et ce, dès le colloque Lippman: Dardot P., Laval C. « *Le colloque Walter Lippman ou la réinvention du libéralisme* ». in Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde*. op. cit., p. 157-186.

bon emploi, un salaire élevé et que tout leur intérêt financier est là, alors jamais les entreprises ne pourront pourvoir tous les postes de travail, et le système de marché sera inefficace et inutile. Autrement dit, pour qu'il y ait un marché efficace et équilibré, il faut que les acteurs économiques soient rationnels et maximisateurs¹⁷⁷⁵. C'est ce à quoi veillent les politiques sociales « actives ».

2.3.1. Créer des acteurs économiques rationnels

Dans les trois cas de réformes que nous avons étudiés, les réformateurs sociaux ont tenté de convaincre les allocataires des minima sociaux de reprendre un emploi en accroissant les bénéfices financiers du travail. A quels effets probables pouvaient-ils s'attendre ? On sait que la question des gains et des bénéfices financiers n'est pas ce qui motive les personnes sans emplois : d'après une étude menée auprès des allocataires de minima sociaux avant la création du RSA, moins de 1% des bénéficiaires du RMI mentionnent l'« *absence de rentabilité financière* » comme une explication de leur non-reprise d'emploi¹⁷⁷⁶. Si les allocataires de l'assistance sont au chômage, ce n'est pas parce qu'ils ont fait un « choix » rationnel et financier mais parce qu'ils vivent isolés et loin des offres d'emplois, parce qu'ils n'ont pas de moyen de transport, parce qu'ils ont des problèmes de santé, qu'ils sont trop âgés, que le marché les rejette systématiquement¹⁷⁷⁷. Depuis la création du RMI en 1988 en France, on sait que des allocataires de l'assistance préfèrent reprendre un emploi même lorsqu'ils n'y ont pas forcément de gain financier¹⁷⁷⁸. Ces enseignements confirment les analyses sociologiques sur la valeur travail aujourd'hui : le travail n'est pas une valeur en voie de disparition, il continue de nourrir l'estime des autres et l'estime de soi, de structurer la vie et les agendas sociaux¹⁷⁷⁹. Pas plus que le chômage, le travail ne se « choisit » pas rationnellement. Le travail est une valeur structurante des sociétés modernes, il s'impose comme un « fait social total »¹⁷⁸⁰. A quoi peuvent donc servir les incitations financières au

¹⁷⁷⁵ Comme l'analyse Moreno Pestaña à la suite de Foucault, « *le néolibéralisme rompt avec le libéralisme classique en soutenant que les relations de marché ne sont pas naturelles et qu'il faut donc les produire de manière artificielle. Il ne se fonde donc pas sur le retrait de la politique et sur la libre économie. Il est, au contraire, résolument interventionniste afin que les individus s'adaptent au marché* » (Moreno Pestaña, J.L. *Foucault, la gauche et la politique*. Paris : Textuel, 2010, p.119 ; voir également : Moreno Pestaña, J.L. *En devenant Foucault. Sociogenèse d'un grand philosophe*. Broissieux : Éditions du Croquant, 2006).

¹⁷⁷⁶ Marc, C., « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *op. cit.*

¹⁷⁷⁷ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *op. cit.*

¹⁷⁷⁸ Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? ». *op. cit.*

¹⁷⁷⁹ Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe », *op. cit.*

¹⁷⁸⁰ Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition*. *op. cit.*

travail ? On sait que les incitations financières ont peu d'impact sur les décisions de retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux : en France, l'expérimentation du RSA a montré que les taux de retour à l'emploi des allocataires de l'assistance étaient à peu près équivalents dans les zones où des incitations financières étaient testées et dans des zones où les allocataires n'avaient aucune incitation financière au travail¹⁷⁸¹. Nous reposons donc la question : si les incitations financières n'ont pas d'effet sur les taux de retour à l'emploi, à quoi servent-elles finalement ?

En développant les incitations financières, l'Etat social stimule la rationalité financière des individus. Il tente d'en faire des acteurs utilitaristes, rationnels et maximisateurs : il les *intéresse*. A la suite de Foucault, nous pensons que les incitations financières ont pour objectif de créer des individus rationnels de marché¹⁷⁸². Si les acteurs ne réagissent pas suffisamment aux stimuli du marché, alors l'Etat social « actif » veille à ce que les stimuli soient plus forts, plus explicites, davantage ressentis. Ainsi, la réforme de la RMI catalane de 2006 a-t-elle veillé à rendre plus visibles les avantages financiers de la reprise d'emploi : il fallait que chaque allocataire se rende compte qu'il pouvait gagner plus en travaillant, c'est ce qui devait le « *pousser* »¹⁷⁸³ à réévaluer son jugement sur le retour au travail. En France, il fallait que les allocataires de minima sociaux puissent mieux « *prédire* » leurs augmentations de revenus¹⁷⁸⁴ – comme Aux Pays-Bas, où la prime financière au travail devait être le « *déclencheur* » qui susciterait les calculs, les choix rationnels et les comportements maximisateurs des personnes pauvres. Avant même de gouverner les comportements, les politiques incitatives font en sorte que ces comportements soient gouvernables par le jeu des intérêts et de la rationalité financière. Pour l'Etat incitatif, il s'agit d'« *œuvrer [...] au développement de cette rationalité* »¹⁷⁸⁵ ; de « *produire un certain type d'homme qui serait apte à se laisser gouverner par son propre intérêt* »¹⁷⁸⁶. Or – et c'est notre dernier point ici – ce gouvernement néolibéral des volontés contient en lui-même sa propre contradiction : en voulant gouverner des comportements qui seraient individuels et

¹⁷⁸¹ L'écart des taux de retour à l'emploi entre zones tests (où ont été testées les incitations financières) et zones témoins (sans incitations) s'est révélé non significatif statistiquement après 16 mois d'expérimentation. Voir : Comité d'évaluation sur les expérimentations. « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa ». Mai 2009.

¹⁷⁸² Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. op.cit ; Jeanpierre, L. « Une sociologie foucauldienne du néolibéralisme est-elle possible ? ». op. cit.

¹⁷⁸³ *idem*.

¹⁷⁸⁴ Haut Commissariat aux solidarités actives. « Livre vert ». op. cit.

¹⁷⁸⁵ Brown, W. *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*. Paris : Les Prairies ordinaires, 2007, p.51.

¹⁷⁸⁶ Laval, C. « Penser le néolibéralisme ». op. cit., p.16.

rationnels, l'Etat social « actif » contredit le présupposé de rationalité individuelle qui fonde son intervention.

2.3.2. Gouverner des acteurs rationnels : quand l'incitation est une contrainte

L'incitation est une forme indirecte de pression qui *postule, construit et gouverne* la rationalité financière des acteurs :

- 1) *La rationalité maximisatrice est postulée*¹⁷⁸⁷. Les allocataires de minima sociaux sont supposés travailler si et seulement s'ils y trouvent un intérêt financier, c'est-à-dire si leurs préférences égoïstes – leurs *utilités* – sont satisfaites par les conditions du marché ;
- 2) Mais *la rationalité maximisatrice est construite de manière volontariste*. Les politiques « actives » encouragent et établissent des situations de marchés, mettant en lien offreurs et demandeurs, flexibilisant les conditions de négociation et les mécanismes de fixation des prix, favorisant la concurrence et encourageant les choix individuels maximisateurs à l'égard du travail et du salaire ;
- 3) Enfin, *la rationalité maximisatrice est gouvernée*. Les « politiques sociales actives » orientent les comportements en plaçant les personnes pauvres devant la fausse alternative du *bonus* et du *malus* financier, devant le faux choix de l'aide ou de la sanction financière.

En supposant et en imposant l'autonomie et la rationalité financière comme principes directeurs de l'action individuelle, les politiques sociales « actives » calquent des schèmes de pensée théoriques sur des cibles dont la réaction est espérée, escomptée, calibrée. Ce faisant elles *modèlent* les comportements, limitent l'expression d'autres motivations et d'autres raisons sociales et empêchent les individus de construire leurs parcours de vie en dehors des canons orthodoxes de la pensée économique. Car quelle est la marge de manœuvre des citoyens dans ce système néolibéral de gouvernement ? Certes les mécanismes incitatifs ont besoin de variables avec lesquelles jouer, à savoir la liberté de choix des intervenants sur le marché ; mais cette liberté supposée n'est qu'un *moyen*, un facteur à orienter, à diriger et à gouverner – interventions publiques qui contredisent *in fine* l'autonomie effective des acteurs. Finalement les choix sont réalisés *en autonomie* mais *en fonction de l'environnement*, selon les préférences certes mais en fonction des contraintes, du prix du marché et des incitations gouvernementales. Ainsi l'activation des politiques sociales postule-t-elle l'indépendance du

¹⁷⁸⁷ Voir à ce sujet l'étude des modes de raisonnements et présupposés des réformateurs sociaux dans les trois terrains : Chapitre IIIe, 2 : « *Cadres cognitifs et normes de modélisation : les logiques des réformateurs* ».

sujet en même temps qu'elle interdit sa réalisation pratique. On peut analyser cette contradiction comme une injonction paradoxale du type : « soyez libres ! ». En enjoignant les individus à être libres et maximisateurs, non seulement les pouvoirs publics prescrivent un régime normatif ; mais surtout, ils se donnent une prise robuste sur les comportements, lesquels seront d'autant plus sensibles aux mécanismes incitatifs qu'ils seront utilitaristes et intéressés. Finalement, l'injonction paradoxale serait plus explicite si elle était formulée ainsi : « soyez libres, intéressés et maximisateurs : vous suivrez d'autant mieux nos incitations ».

Conclusion du chapitre VIIe

Les politiques sociales « actives » constituent une rupture dans le temps long de la protection sociale. Elles remarchandisent la protection sociale à plusieurs égards – lorsqu’elles rapprochent les dispositifs d’assistance des objectifs et des mécanismes du marché ; lorsqu’elles conditionnent les prestations de dernier recours à des contreparties accrues en terme de formation et d’orientation vers le marché de l’emploi ; lorsqu’elles désocialisent et ré-individualisent les causes de la pauvreté en concevant les chômeurs comme responsables d’un « choix » de non-travail. Les politiques sociales « actives » renversent alors le sens du principe de solidarité, en exigeant des individus pauvres qu’ils pénalisent le moins possible la collectivité et l’économie nationale, qu’ils se hâtent davantage dans leur retour vers une activité productive marchande et qu’ils réalisent – en échange de l’aide sociale reçue – des activités de compensation à l’égard de la collectivité.

Si elles impliquent de tels changements, pourquoi ces réformes n’ont-elles pas rencontré plus de résistances ? Les acteurs politico-administratifs rencontrés ne se sont pas opposés davantage à l’« activation » de la protection sociale parce qu’ils n’avaient pas les moyens de le faire : ils manquaient de moyens financiers, de relais institutionnels, de ressources cognitives pour pouvoir ralentir ou empêcher l’« activation » de la protection sociale. Les quelques acteurs que nous avons rencontrés et qui se sont montrés explicitement critiques avec les stratégies d’« activation » étaient des responsables marginalisés dans leur champ respectif. Que ces acteurs sceptiques aient été mis à l’écart à *cause* de leur positionnement critique ou que, à l’inverse, leur parole critique ait été libérée *par leur prise d’autonomie* par rapport à leur champ politico-administratif d’origine, ne change pas le constat d’un « discours dominant » : dans le secteur des politiques sociales, il est rare de rencontrer des responsables politico-administratifs qui s’écartent de la position dominante de leur institution au sujet de la nécessité des réformes « actives ». Du côté des institutions communautaires également, les acteurs rencontrés au Parlement européen ont eux aussi reproduit, pour la plupart, des argumentaires favorables aux stratégies d’« activation ». Les quelques personnalités réservées à l’égard des réformes « actives » ont finalement préféré rediriger leur action critique vers d’autres enjeux de lutte politique et sociale – l’« activation » étant un sujet de réforme sur lequel il était trop difficile de structurer et de mener une opposition. Du côté des institutions chargées de la mise en œuvre nous avons bien noté

quelques velléités de résistance : certaines collectivités territoriales ont pu essayer de ralentir la mise en œuvre des réformes, ont refusé de participer aux premières expérimentations des politiques « actives », ont financé des dispositifs sociaux plus généreux une fois que les réformes « actives » étaient adoptées. Mais les initiatives de contournement et l'inertie volontaire des collectivités territoriales se sont rapidement heurtées à deux problèmes : l'obligation légale et la contrainte budgétaire. Résister à l'« orientation prioritaire vers l'emploi » des allocataires de l'assistance est encore possible tant que la loi ne définit pas précisément les modalités de cette orientation ; mais lorsque le texte législatif impose aux institutions chargées de la mise en œuvre l'inscription obligatoire des allocataires en état de travailler sur les listes des Services Publics de l'Emploi, et lorsque les allocataires qui ne peuvent pas travailler doivent être examinés de manière régulière par une équipe chargée d'« accélérer le retour à l'emploi », alors les marges d'interprétation et les possibilités de résistance sont légalement limitées. La contrainte budgétaire exerce une pression cumulative sur les collectivités territoriales : dans les trois cas d'étude, les institutions locales chargées de la mise en œuvre ont été incitées financièrement à appliquer les recommandations « actives » formulées par les niveaux supérieurs de gouvernement. Diverger durablement de ces recommandations aurait exposé les collectivités à des sanctions juridiques – dans les cas où elles auraient refusé d'appliquer des changements prévus par la loi –, mais cela les aurait aussi exposées à des déséquilibres financiers difficilement soutenables sur le long terme : aux Pays-Bas, une municipalité qui ne met pas en œuvre les politiques « actives » voit systématiquement amputés les transferts financiers en provenance de l'Etat central. Il n'est donc pas étonnant que les politiques « actives » se soient imposées avec si peu de résistances : dans les trois pays étudiés les responsables politico-administratifs réticents à l'« activation » de même que les institutions chargées de la mise en œuvre manquaient de ressources pour pouvoir résister durablement au nouveau référentiel dominant. Ce n'est pas que le référentiel dominant interdise formellement l'expression de propositions politiques et sociales alternatives, mais il rend cette expression plus rare, plus difficile, plus improbable : *« l'évidence a en quelque sorte changé de camp »*¹⁷⁸⁸.

¹⁷⁸⁸ Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *op. cit.*, p.171.

Conclusion de la thèse

Les politiques « actives » adoptées dans plusieurs pays d'Europe depuis le début des années 2000 partagent-elles des éléments communs ? Les responsables politico-administratifs qui ont souhaité « activer » les minima sociaux poursuivaient-ils des objectifs similaires ? Leurs manières d'envisager les problèmes et les solutions en matière de politiques sociales étaient-elles influencées par des représentations sociales, des cadres cognitifs, des attendus normatifs comparables ? Pour apporter des réponses à ces questions, nous avons construit un protocole d'enquête comparatiste. Nous avons choisi trois pays d'Europe dans lesquels les situations sociales et économiques, les héritages et les traditions institutionnelles en matière de politiques sociales étaient très différentes, mais dans lesquels des politiques « actives » avaient pourtant été expérimentées de manière concomitante dans les années 2000. Peut-être le qualificatif « actif » était-il accolé à des réformes de politiques sociales qui n'avaient en commun que le nom ? Pour savoir si l'« activation » n'était qu'un label sans contenu ou si les réformes européennes partageaient certaines caractéristiques communes, nous avons étudié des réformes sociales mises en œuvre dans trois pays et à plusieurs niveaux de gouvernement. Nous nous sommes intéressés aux intentions gouvernementales et aux changements législatifs certes, mais nous sommes aussi allés enquêter dans les terrains locaux, au plus près de la mise en œuvre des dispositifs publics, pour voir ce que les réformes « actives » faisaient aux politiques sociales *en pratique* – dans les régions et les collectivités territoriales, sur les dispositifs implémentés, sur les cibles et sur les metteurs en œuvre des réformes « actives ».

Si les politiques « actives » sont comparables dans leur dénomination et leurs grands principes, le sont-elles encore lorsqu'elles sont mises en œuvre localement ? C'est en construisant un protocole de recherche multi-niveau que nous pouvions répondre à cette question. Nous avons donc voyagé dans les trois pays étudiés, pour mener l'enquête à tous les échelons de gouvernement impliqués dans les réformes sociales « actives » – des services sociaux de quartier jusqu'aux cabinets ministériels. Nous sommes allés écouter ce que les responsables des collectivités territoriales et les employés sociaux avaient à nous dire au sujet de la mise en œuvre locale des politiques « actives » ; nous avons rencontré ces acteurs au plus près de la mise en œuvre des dispositifs sociaux, dans les services sociaux municipaux, départementaux ou régionaux, dans les villes d'Utrecht et de De Meern aux Pays-Bas, à Grenoble et à Privas en France, dans les quartiers du centre de Barcelone (quartier « Eixample » et « la Barceloneta ») et dans des quartiers parfois plus excentrés de la capitale catalane (quartier « Poble Nou »). Nous sommes remontés au niveau central, en allant interroger des membres d'administrations publiques responsables de changements législatifs dans les ministères du travail et des affaires sociales à Paris, à Den Haag, à Madrid. Mais si

nous nous étions interrogés sur les réformes des politiques sociales en Europe en nous contentant d'une perspective nationale et locale, nous aurions oublié que les politiques sociales de France, d'Espagne et des Pays-Bas s'inscrivent dans un cadre communautaire : depuis le lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi en 1997, les Etats membres de l'UE reçoivent chaque année des recommandations en provenance des institutions européennes en faveur d'une « activation » des systèmes de protection sociale. Pour comprendre comment les politiques européennes et les changements nationaux pouvaient être liés nous sommes allés enquêter à Bruxelles : nous avons rencontré des députés européens, des assistants et des coordinateurs de groupe à la commission Emploi et affaires sociales au Parlement européen, et nous avons assisté à des sessions de cette commission ; au Conseil (Représentations Permanentes auprès de l'UE) nous avons pu nous entretenir avec des Représentants permanents chargés des thématiques sociales ; au sein de la Commission européenne, enfin, nous avons réalisé des entretiens auprès de Directeurs et de chefs d'Unité à la DG Emploi. Finalement, par-delà quatre pays et dans une dizaine de villes, ce sont 71 personnes qui ont été interrogées dans le cadre d'un entretien semi-directif. Chaque enquêté a apporté son témoignage en matière de réformes « actives », exposé sa vision des politiques publiques dans le secteur social, et a pu révéler alors des valeurs, des objectifs, des partis-pris normatifs¹⁷⁸⁹. Toutes les personnes interrogées étaient liées entre elles par une thématique : les réformes « actives » des politiques sociales. L'objectif de cette étude à tous les niveaux de gouvernement était alors de comparer les grandes intentions politiques avec les mises en œuvre locales : est-ce que les stratégies d'« activation » décidées au niveau national et communautaire s'appliquent effectivement sur le terrain ? En rencontrant des responsables politico-administratifs à plusieurs échelles de gouvernement, nous nous donnions la possibilité d'affiner l'étude du *sens* des réformes : est-ce que les politiques décidées au niveau national et communautaire se sont appliquées selon les mêmes principes et en suivant les mêmes objectifs dans les pratiques locales ? Mettre en œuvre cette comparaison multi-niveau permettait enfin de se demander si « l'activation » était un mouvement de réforme cohérent en Europe – si on pouvait en déceler des caractéristiques comparables dans trois Etats différents et à plusieurs niveaux de gouvernement : lorsqu'on parle d'« activation » des politiques sociales, parle-t-on de la même chose à Amsterdam, à Grenoble, à Barcelone ? Par delà les intentions politiques générales des réformes, les dispositifs « actifs » effectivement mis en

¹⁷⁸⁹ Sur la méthodologie suivie pour mener les entretiens semi-directifs voir, dans le chapitre Ier, la sous-partie intitulée : « *Méthode qualitative de recueil des données : comment et pourquoi faire des entretiens semi-directifs ?* »

œuvre dans les années 2000 partagent-ils des caractéristiques comparables en France, en Espagne et aux Pays-Bas ?

Les politiques sociales « actives » que nous avons étudiées dans le cadre de cette recherche doctorale partagent plusieurs caractéristiques : l'objectif de l'enquête a été d'établir ces caractéristiques communes et de comprendre les raisons de ces similitudes. Dans la thèse, nous avons analysé et regroupé les caractéristiques communes en trois grandes catégories : les caractéristiques qui se rapportaient aux algorithmes (chapitre IIIe), celles qui se rapportaient aux instruments (chapitre IVe) et celles qui se rapportaient aux objectifs des réformes sociales « actives » (chapitre IIIe). Après avoir montré que les réformes étaient comparables nous sommes interrogés sur les causes de la convergence des trois systèmes étudiés (chapitres VIe, VIIe et VIIIe).

La conclusion de la thèse reprend le déroulé logique de cette démonstration. Nous rappelons dans un premier temps les éléments qui permettent de valider la première sous-hypothèse de la thèse : *1) Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation »*. Dans le second temps de la conclusion nous terminons la thèse et synthétisons les éléments qui permettent de valider la seconde sous-hypothèse : *2) La convergence des pays européens vers des politiques sociales plus « actives » a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi*.

1. Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation »

Nous avons tout d'abord étudié les cadres cognitifs et les logiques des réformateurs en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Les réformes des politiques publiques mettent en exergue un problème spécifique, privilégient une explication causale concernant l'origine de ce problème, et adoptent des solutions pour y remédier. Dans les terrains d'enquête nous avons constaté que le problème qui était dénoncé de manière comparable était celui de *l'intérêt au travail des allocataires de l'assistance* : les personnes qui reçoivent des prestations sociales minimales ne seraient pas incitées financièrement à reprendre un emploi

et resteraient durablement éloignées du marché du travail. Cette présentation du problème associait les deux variables de manière causale : c'est *parce que* les allocataires du minimum social ne pourraient pas escompter un gain financier suffisant qu'ils ne se dirigeraient pas ou pas davantage vers l'emploi. Dans les entretiens auprès de responsables politico-administratifs en charge des réformes sociales au niveau national et local nous avons ainsi constaté la redondance d'un modèle-type de raisonnement logique en quatre étapes :

1. Les responsables rencontrés font en premier lieu une comparaison modélisée du niveau des revenus salariaux et des prestations sociales ;
2. Ils soulignent alors la faible différence entre le niveau des prestations sociales et le salaire minimum que les allocataires de minima sociaux peuvent espérer recevoir s'ils retournent sur le marché de l'emploi ;
3. Ils en déduisent qu'il existe un problème financier de « trappe » (désincitation financière au travail), lequel expliquerait à son tour :
4. Les faibles taux de reprise d'emploi et la persistance de taux de chômage élevés chez les catégories de la population qui reçoivent des prestations d'assistance.

Le problème macro-social qu'est le maintien hors du marché de l'emploi d'une partie de la population est imputé à des causalités personnelles d'ordre micro (le calcul et les motivations des allocataires à l'égard du travail et du salaire) et des causalités politico-administratives d'ordre macro (les effets pervers du système de protection sociale sur le marché de l'emploi). Dans tous les cas ce discours logique est fondé sur une représentation rationaliste et utilitariste du comportement des personnes pauvres : les allocataires de minima sociaux adopteraient à l'égard du travail et du salaire un comportement calculateur, maximisateur et intéressé financièrement. Pour changer leur comportement il faudrait modifier les variables du choix – en modifiant les structures du marché du travail, le niveau et l'orientation des stimuli adressés aux personnes pauvres. A la fin du chapitre IIIe nous montrons que les responsables politico-administratifs favorables à l'« activation » adoptent une posture ambiguë à l'égard des allocataires de minima sociaux – posture à la fois compréhensive et moralisatrice. C'est une posture compréhensive parce que qu'elle se positionne aux cotés des allocataires, se représentant les problèmes et les motivations des personnes pauvres, imaginant qu'ils ont de « bonnes raisons » de faire leurs « choix ». En mettant en cause l'environnement institutionnel dans lequel les allocataires sont insérés, les discours compréhensifs imputent la responsabilité du chômage aux dispositifs publics (le système de politiques sociales est pervers, défaillant, il suscite des comportements négatifs à

l'égard du marché du travail) et *comprennent* alors (au sens de *justifient*) le « choix » supposé des allocataires : *à leur place, nous ferions probablement nous aussi le choix de ne pas travailler*. Ce discours ne met donc pas en cause personnellement les allocataires de minima sociaux mais un système public défaillant : si nous réformions les dispositifs sociaux incriminés, alors les personnes pauvres pourraient enfin faire – comme nous le ferions nous-mêmes en pareille situation – le choix de travailler. Mais cette représentation compréhensive est aussi moralisatrice. Après s'être représentés pourquoi les allocataires de minima sociaux ne travaillaient pas, des responsables politico-administratifs soulignent que les allocataires auraient pu faire des choix alternatifs, qu'ils auraient dû faire un effort personnel et s'appuyer sur une éthique de la responsabilité pour exercer une activité et être ainsi utile à la société – même s'ils n'étaient pas utiles à eux-mêmes financièrement en reprenant alors un emploi. Cette approche est donc moralisatrice dans la mesure où elle peut *comprendre théoriquement* les choix mais qu'elle les *désapprouve moralement* : d'autres choix devraient être faits. C'est une approche moralisatrice, enfin, parce que leur objectif est de faire changer ces comportements : les réformes étudiées visent à diriger davantage d'allocataires de l'assistance vers le marché du travail, à accélérer et à rendre plus nombreux les retours à l'emploi. Autrement dit, les politiques sociales « actives » ne sont pas exemptes d'une visée sociale normative concernant *ce que les personnes pauvres devraient faire*. Les dispositifs sociaux que nous étudions tentent de modifier les trajectoires socioprofessionnelles, de guider les personnes pauvres vers d'autres choix et d'autres parcours, et d'atteindre ainsi des objectifs normatifs et politiques : faire participer tous les citoyens à l'activité productive, développer une éthique du devoir personnel (savoir s'imposer des efforts, travailler pour son bien, améliorer son équilibre psycho-social) et renforcer le sens de responsabilité sociale chez chaque allocataire de l'assistance (être utile à la collectivité, participer à l'effort collectif, apporter une contrepartie à la société dans une logique de réciprocité).

Comment diriger davantage d'allocataires de l'aide sociale vers le travail ? Après avoir étudié dans le chapitre IIIe de la thèse les cadres cognitifs et les représentations que les réformateurs sociaux avaient des allocataires de minima sociaux, nous avons analysé dans le chapitre IVe de la thèse les instruments mis en œuvre dans le cadre des réformes sociales « actives ». Nous avons précisé que l'instrument d'action publique était un dispositif social et technique qui avait des effets dans le monde social, mais que l'instrument était lui aussi fondé sur des représentations du *bon* et du *juste* en matière sociale – sur une vision spécifique des

mécanismes qui fonctionnent et des choix paramétriques pertinents en matière de guidage des comportements. Autrement dit la catégorie analytique des « algorithmes » et celle des « instruments » sont interdépendantes et s'expliquent mutuellement : c'est parce que certaines croyances concernant le monde social étaient considérées comme valides dans un secteur de politique publique que des réformes instrumentales ont alors pu être estimées comme efficaces et souhaitables. Nous avons montré que la modélisation des allocataires comme acteurs rationnels, intéressés et maximisateurs permettait de valider certaines solutions instrumentales : à partir du moment où l'algorithme suivant est reconnu comme valide de manière dominante dans le secteur social (« *si nous rendons le travail payant alors les allocataires retourneront au travail* »), alors il justifie le recours aux mécanismes incitatifs de gouvernement.

Dans le chapitre IVe nous avons donc étudié les dispositifs incitatifs adoptés dans les trois terrains : en France, en Espagne et aux Pays-Bas, les réformes « actives » visent toutes à accroître le différentiel entre le niveau des revenus perçus par les personnes qui travaillent, et le niveau des revenus reçus par les allocataires sans emploi. Le réglage paramétrique des mécanismes incitatifs varie selon les pays. En Espagne, la « *Ayuda complementaria de inserción laboral* » est une prime mensuelle de 140 euros que les allocataires de l'assistance peuvent toucher en plus de leur salaire s'ils reprennent un emploi. En France, le Revenu de Solidarité Active a rendu l'allocation d'assistance cumulable avec les revenus du travail, selon une pente de dégressivité fixée à 38% des revenus salariaux : pour 100 euros de hausse salariale, la prestation d'assistance n'est réduite que de 38 euros pour l'allocataire du RSA qui reprend un travail. Aux Pays-Bas enfin, depuis la *loi sur le travail et l'assistance* (WWB) adoptée en 2004, les allocataires de l'assistance peuvent percevoir une prime horaire de 4,20 euros en plus de leur prestation sociale s'ils acceptent de travailler quelques heures dans le cadre des « *substitute jobs* ». Nous analysons dans une sous-partie de ce chapitre IVe¹⁷⁹⁰ les effets gradués de ces dispositifs en termes d'incitations : alors que les dispositifs français et hollandais impliquent un gain financier pour les allocataires dès la première heure travaillée, le dispositif espagnol est surtout profitable aux nouveaux travailleurs dont le niveau de salaire mensuel est proche de la prestation d'assistance de base. Mais dans tous les cas de figure et par-delà la variabilité des paramètres choisis dans chaque système, les politiques sociales « actives » visent toutes à améliorer le bénéfice financier de la reprise d'emploi : dans les trois cas étudiés, les personnes sans emploi ne touchent pas

¹⁷⁹⁰ Chapitre IVe, sous-partie 1.3 : « *La hausse des bénéfices en pratique : analyser les trois primes financières* ».

d'avantage avec les réformes « actives », et ce sont les personnes qui quittent l'assistance pour reprendre un travail qui voient leur situation financière améliorée. A la fin de ce chapitre IVe nous constatons non seulement que les allocataires de l'assistance ne connaissent aucune amélioration de leurs revenus s'ils ne reprennent pas d'emploi, mais que les personnes pauvres sans emploi perdent du pouvoir d'achat s'ils ne reprennent pas de travail dans les années 2000 : les réformes sociales « actives » n'améliorent les revenus que des personnes qui travaillent¹⁷⁹¹.

Une question théorique traverse tout ce chapitre IVe : quel est le rapport entre les instruments incitatifs et les instruments juridico-administratifs de guidage des conduites ? Alors que l'on constate le développement des instruments incitatifs visant à appréhender les comportements des personnes pauvres par le prisme des intérêts financiers, on remarque dans le même temps la persistance d'instruments et de pratiques coercitives de gouvernement à l'égard des mêmes cibles des politiques publiques. Les allocataires de minima sociaux sont simultanément incités *et* contraints à reprendre un emploi : comment comprendre cet usage apparemment paradoxal de deux mécanismes différents ? A quoi peut servir d'inciter davantage les personnes pauvres à travailler, si ces mêmes personnes sont par ailleurs *obligées* légalement d'accepter les propositions d'emplois qui leurs sont faites ? La persistance d'instruments coercitifs est-elle une survivance temporaire ou durable d'anciennes pratiques juridico-administratives de *conduite des conduites* ? Peut-on analyser dans un même système explicatif les instruments du *guidage juridique* et les *instruments incitatifs* de gouvernement ? La proposition théorique que nous faisons dans la thèse est de comprendre les contraintes politico-administratives comme *des incitations parmi d'autres* : le modèle incitatif du gouvernement – dont nous présentons les attendus théoriques inspirés d'une théorie économique du comportement humain¹⁷⁹² – permet de théoriser le durcissement des contrôles et des sanctions administratives comme une *hausse des coûts* pour les personnes qui ne reprennent pas d'emploi. Autrement dit, les réformes que nous étudions actionnent tous les stimuli et modifient tous les facteurs de calcul pour les bénéficiaires de minima sociaux : elles rendent moins intéressante financièrement, plus contrôlée juridiquement et soumise à des sanctions plus strictes la situation de non-emploi – en même temps qu'elles allègent la contrainte administrative et qu'elles améliorent les gains financiers pour ceux qui reprennent

¹⁷⁹¹ Exprimé en valeur constante (inflation déduite), le revenu des allocataires de l'assistance sans emploi a diminué entre 2007 et 2011. Les personnes sans emploi ont également subi un décrochage de leur niveau de vie par rapport au niveau de vie des travailleurs au cours des années 2000. Voir à ce sujet les analyses statistiques présentées dans le chapitre IVe, sous-partie 2 : « Réduire l'aide sociale : un instrument de gouvernement ? ».

¹⁷⁹² Chapitre IVe, sous partie 1.2 : « Théoriser le gouvernement des coûts et des bénéfices ».

un travail. Les politiques « actives » font en sorte que les comportements des allocataires de l'assistance changent, en rendant l'inertie plus coûteuse (hausse des coûts, sanctions et contrôles plus stricts, maintien des allocations à un niveau faible en cas de non-reprise d'emploi) et en améliorant tous ces paramètres pour les allocataires qui se tournent vers le marché de l'emploi. C'est la théorisation de ce système de gouvernement comme une forme de *gouvernementalité par les intérêts* qui nous permet, à la suite de Foucault, de comprendre le développement conjoint des instruments de contrôle et des instruments incitatifs dans le cadre des réformes « actives » de la protection sociale en Europe¹⁷⁹³.

La dernière catégorie analytique qui nous permet d'analyser les réformes « actives » des politiques sociales est la catégorie des « objectifs » (chapitre Ve). Les minima sociaux visent à garantir un revenu de base aux personnes qui ne disposent pas d'autres ressources pour vivre ; mais à côté de cet objectif commun à tous les minima sociaux, les politiques sociales « actives » ont-elles des objectifs plus spécifiques ? Les réformes étudiées visent-elles, par exemple, à limiter le coût de la protection sociale et à faire ainsi des économies budgétaires ? Un des enseignements de l'enquête est que les réformes « actives » ne peuvent pas être analysées comme une simple « libéralisation » ou un pur « retranchement » de l'Etat en matière sociale. Un fait élémentaire contredit l'hypothèse du « retranchement » : les réformes « actives » alourdissent – au moins à court terme – le coût de la protection sociale. En France par exemple, le projet de loi sur le Revenu de Solidarité Active prévoyait que le nouveau dispositif coûterait 1,5 milliards d'euros annuels supplémentaires par rapport au revenu social précédent. En Espagne et aux Pays-Bas, les réformes étudiées ont également impliqué des dépenses sociales supplémentaires – en paiement des prestations complémentaires de reprise du travail, mais aussi en services pour un suivi plus régulier et une réinsertion plus rapide des allocataires dans le marché de l'emploi¹⁷⁹⁴. Les réformateurs ont bien pu mettre en avant certains arguments budgétaires pour justifier leur réforme – en laissant parfois espérer une baisse des dépenses sociales à très long terme, à mesure que davantage d'allocataires de l'assistance retourneraient vers l'emploi. Mais l'enquête montre que les législateurs anticipaient bien une hausse des budgets consacrés aux politiques sociales « actives » dans les années qui suivraient les réformes ; dans les faits, les politiques

¹⁷⁹³ Nous revenons dans la suite de cette conclusion sur ce que nous apporte le modèle analytique foucauldien lorsqu'il s'agit de penser les théories et les pratiques du néolibéralisme comme *mode de gouvernementalité*.

¹⁷⁹⁴ Voir à ce sujet le chapitre Ve, sous-partie 1 : « *Objectifs budgétaires : faire face à la crise financière des Etats-providence ?* »

« actives » ont effectivement impliqué un alourdissement du financement et une intensification de l'activité des services chargés de la prise en charge et du placement des allocataires – plutôt qu'un hypothétique désengagement de la puissance publique en matière de politique sociale. Comment comprendre alors les objectifs de l'« activation » ? Si les motivations budgétaires n'étaient pas centrales, quelles étaient les motivations principales des réformateurs ? Au sein de cette grande catégorie des « objectifs » nous avons pu hiérarchiser des objectifs intermédiaires et les regrouper en deux sous-catégories : les objectifs économiques et les objectifs sociopolitiques. Au sein des objectifs économiques, la visée la plus explicite des politiques d'« activation » est d'accroître la participation des allocataires au marché du travail et à l'activité productive. En France, le RSA devait « *contribuer à la croissance du taux d'emploi* » des allocataires de l'assistance¹⁷⁹⁵ ; aux Pays-Bas, le WWB devait « *guider le plus de personnes possible vers l'emploi* »¹⁷⁹⁶ ; en Catalogne, la réforme 2006 de l'assistance devait « *améliorer l'adaptation à la flexibilité du travail* » et favoriser « *la stimulation de l'insertion dans le travail* » des allocataires de l'assistance¹⁷⁹⁷. La quantité des embauches n'était pas le seul objectif : la qualité de la main d'œuvre (formation et compétences) et la fluidité du marché du travail (rapidité de la rencontre entre offre et demande de travail) devaient également être améliorées par les réformes. En cela les politiques sociales « actives » s'affrontaient à deux des trois sources de chômage théorisées par l'économiste Milton Friedman : le chômage frictionnel (mauvaise adéquation ou inertie de la rencontre entre offre et demande) et le chômage structurel (perturbations sur le marché du travail causées notamment par l'intervention publique).

Nous terminons le chapitre Ve consacré aux « objectifs » des réformes en analysant les visées d'ordre sociopolitiques. Après avoir vu que les réformes n'impliquaient pas un désengagement de la puissance publique dans l'Economie et dans les politiques sociales nous proposons d'analyser les politiques « actives » comme la mise en pratique d'une *gouvernementalité néolibérale*¹⁷⁹⁸ dans le secteur de l'emploi. Le concept de néolibéralisme tel que le théorise Foucault nous permet de comprendre ce rapport paradoxal entre interventionnisme et *laissez-faire* : le néolibéralisme, ce n'est pas la fin de l'intervention publique dans le système économique et dans les affaires sociales, mais c'est une intervention publique tournée vers des objectifs marchands et pensée selon des modes de raisonnement

¹⁷⁹⁵ Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert ». *op. cit.*, p.24.

¹⁷⁹⁶ SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». *op. cit.*, p.8.

¹⁷⁹⁷ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, *op. cit.*

¹⁷⁹⁸ Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. *op. cit.*

économiques. « Décloisonnant » et rapprochant le secteur des politiques sociales du secteur économique, les politiques sociales « actives » sont davantage *tournées vers des objectifs économiques* : ces objectifs sont la flexibilisation du marché de l'emploi, le développement de la production marchande, la limitation du coût du travail, le soutien à la compétitivité des entreprises¹⁷⁹⁹. Mais les politiques sociales « actives » sont également *pensées selon des modes de raisonnement économiques* : les réformateurs chargés des politiques sociales « actives » incorporent et mobilisent le lexique des sciences économiques (« incitations », « utilités », « préférences », « maximisation », etc.), ils s'inspirent des modèles théoriques de l'économie néoclassique (théorie des « trappes » à chômage et à pauvreté) et justifient leurs réformes par des références situées dans le champ des études économiques (approches néoclassiques et micro-économiques du marché du travail)¹⁸⁰⁰.

La fin du chapitre Ve clôt la première étape de la démonstration. En comparant les réformes sociales « actives » en France, en Espagne et aux Pays-Bas, la thèse posait deux questions principales dans cette première étape de la démonstration : *Q1) L'« activation » des politiques sociales a-t-elle impliqué des changements de politiques publiques, et si oui, lesquels ?* ; *Q2) Les changements constatés dans les différents pays étaient-ils homologues ?* En nous inspirant des catégories analytiques du changement proposées par Muller, nous avons structuré l'analyse des réformes sociales « actives » en trois chapitres : un chapitre IIIe consacré aux « algorithmes » des réformes, un chapitre IVe dédié aux instruments et un chapitre Ve concentré sur les objectifs de ces réformes. A la fin de ces trois chapitres nous pouvons répondre positivement aux deux questions posées : oui, les algorithmes, les instruments et les objectifs des politiques sociales changent avec les réformes « actives » menées dans les années 2000, et ces changements constatés dans les trois pays suivent des directions similaires. Chaque système de politiques sociales se rapproche un peu plus d'un modèle incitatif du gouvernement, caractérisé par le développement des primes financières au travail, une conception utilitariste et maximisatrice du comportement des allocataires de minima sociaux, des objectifs et des pratiques économiques insérées dans le secteur des politiques sociales. Ces changements d'algorithmes, d'instruments et d'objectifs sont comparables et ils impliquent un éloignement des politiques publiques adoptées dans les

¹⁷⁹⁹ Sur ces sous-objectifs économiques poursuivis par les réformes sociales « actives », voir le chapitre Ve, sous-partie 2 : « *Les biens et les services : objectifs économiques de l'activation* ».

¹⁸⁰⁰ Pour une présentation détaillée des références économiques mobilisées par les responsables politico-administratifs rencontrés, nous renvoyons au chapitre IVe, sous-partie 3 : « *Des approches économiques sous-jacentes* ».

années 2000 par rapport aux grands modèles d'Etat-providence et aux traditions sociales locales : diminution des spécificités de « l'approche par l'insertion sociale » typique du RMI français, arrêt du processus d'extension de la couverture sociale en Catalogne et dilution du « modèle polder » hollandais, dans un modèle plus uniforme de guidage social vers le marché du travail, dans la limitation de la générosité des allocations minimales, dans des pratiques et des objectifs plus économiques de protection sociale. Répondant positivement aux deux premières questions posées par la thèse, nous pouvions terminer la 1^{ère} étape de la démonstration en validant la sous-hypothèse n°1 : « Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'«activation» menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas ». Il restait à répondre à la troisième question dans le reste de la thèse : Q3) *Les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ?*

2. La convergence a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Dans la première étape de la démonstration nous avons montré une convergence des politiques sociales « actives » vers des algorithmes, des instruments et des objectifs communs. La définition théorique que nous avons donnée du concept de « convergence » n'implique pas l'égalité des situations à un temps T+1, mais la réduction des écarts par rapport au temps T : les dispositifs sociaux adoptés, leurs mécaniques précises et leurs réglages paramétriques ne sont pas exactement identiques dans les trois pays à la fin des années 2000 mais ils partagent un nombre grandissant de caractéristiques communes. La « convergence » telle que nous l'avons définie n'implique pas non plus nécessairement une égalité de *résultats* des politiques publiques : la convergence ce n'est pas des taux de pauvreté ou des performances économiques équivalents, mais « *une progression vers des valeurs, des normes et des conceptions causales communes* »¹⁸⁰¹. En ceci nous constatons bien une convergence des politiques sociales menées en Europe dans les années 2000 : les valeurs, les normes et les conceptions causales communes concernant les minima sociaux et leur rôle sur le marché du travail tendent de plus en plus à se ressembler en France, en Espagne et aux Pays-Bas.

¹⁸⁰¹ Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? ». *op. cit.*

Pourquoi ? Comment expliquer cette convergence ? Quels types de causes peuvent expliquer que des changements comparables des politiques sociales ont eu lieu en Europe dans les années 2000 ? C'est la troisième question de recherche que nous posons dans la thèse : Q3) *Les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ?*

En partant des explications redondantes recueillies dans les terrains d'enquête et en les croisant avec des hypothèses avancées dans la littérature académique, nous avons isolé six hypothèses causales-types et nous en avons évalué la robustesse ; nous débutons la seconde partie de la démonstration (chapitre VIe) avec l'étude de ces hypothèses. Les cinq premières hypothèses se sont révélées peu pertinentes lorsque nous les avons confrontées aux faits : ce sont ce que nous appelons les « hypothèses alternatives », à savoir les hypothèses que la recherche doctorale a permis d'écarter. La sixième hypothèse, l'hypothèse communautaire, s'est révélée plus robuste et plus efficace pour expliquer les phénomènes observés. Nous résumons ici les résultats de cette seconde étape de la démonstration doctorale consacrée aux causes de la convergence.

Les deux premières hypothèses alternatives que nous avons étudiées sont les suivantes : les pays auraient adopté des réformes sociales comparables parce qu'ils auraient connu des difficultés budgétaires similaires, ou parce que, confrontés au défi commun de la mondialisation, ils auraient tous dû veiller à limiter le coût du travail pour pérenniser l'emploi sur le territoire national. La troisième hypothèse testée concerne le phénomène des « trappes » lui-même : des réformes de protection sociale s'imposaient dans les trois pays parce que les allocataires de minima sociaux avaient de moins en moins intérêt à travailler et que le problème des « trappes » (différence entre les revenus perceptibles sur le marché du travail et ceux garantis par les prestations sociales) allait en s'aggravant. Nous faisons également deux hypothèses liées aux représentations sociales et politiques des problèmes dans ce chapitre Ve : par-delà les conclusions académiques concernant l'existence ou non d'un problème de « trappes », peut-être l'opinion publique était-elle de plus en plus critique à l'égard de la protection sociale – au point que les responsables politiques auraient dû réformer urgemment et de manière comparable les politiques sociales ? Nous nous concentrons enfin sur une dernière hypothèse, liée à la construction européenne comme facteur de convergence : peut-on imputer l'harmonisation instrumentale et cognitive des politiques sociales à des instruments de convergence mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ? Evaluant toutes ces hypothèses causales au cours de la thèse, nous montrons dans le chapitre VIe que les cinq premières explications causales se révèlent peu pertinentes si on les

confronte aux données disponibles, mais que la sixième hypothèse – l'explication causale par la variable communautaire – est une hypothèse robuste.

Revenons d'abord sur les hypothèses alternatives. Concernant les problèmes d'ordre économique, les deux hypothèses testées se sont révélées peu convaincantes pour expliquer la convergence des réformes sociales : que l'on se réfère aux problématiques de coût du travail ou à la situation des finances publiques, les trois Etats étudiés n'étaient pas confrontés aux mêmes enjeux économiques au moment où ils ont lancé la réforme de leurs dispositifs sociaux. Concernant le coût du travail tout d'abord, la situation des trois Etats est une nouvelle fois de type « most different » : les Pays-Bas font partie des pays d'Europe où le coût horaire de la main d'œuvre est le plus élevé, l'Espagne est l'un des pays d'Europe où ce coût est le plus bas et la France se situe à un niveau médian. En outre, l'évolution du coût de la main d'œuvre n'a pas été identique dans les trois Etats : entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, ce coût a connu une forte hausse en Espagne, une très légère hausse aux Pays-Bas et une légère baisse en France. Les Etats sociaux n'étaient donc pas confrontés à un problème uniforme de coût du travail : l'homologie des solutions adoptées en matière de politique sociale dans les années 2000 ne peut pas s'expliquer par l'homologie des problèmes de coût du travail. Le problème des finances publiques n'est pas non plus une variable pertinente pour expliquer la convergence des réformes sociales dans la première moitié des années 2000. L'étude des budgets sociaux permet de constater que les finances des administrations de sécurité sociale françaises et hollandaises étaient à l'équilibre dans les années précédant les réformes de l'assistance ; en Catalogne, les comptes publics étaient excédentaires au moment où le dispositif d'assistance a été réformé et l'Espagne connaissait une situation de croissance économique et un solde positif des finances publiques depuis plusieurs années. Le nombre d'allocataires de l'assistance n'augmentait pas et le coût de l'assistance était stabilisé depuis le début des années 2000 dans les trois pays. La convergence des réformes ne peut donc pas s'expliquer par une hypothétique aggravation concomitante des finances sociales dans les trois Etats : les finances publiques connaissaient des situations nuancées au moment où les dispositifs sociaux ont été « activés », mais les réformateurs étaient alors plutôt moins pressés par l'urgence budgétaire qu'ils pouvaient l'être au début des années 1990 ou à la toute fin des années 2000. Cette précision permet de se prémunir contre une relecture anachronique des réformes sociales à l'heure de la crise financière des Etats européens : c'est surtout à partir de 2008 et 2009 que la situation budgétaire s'est dégradée fortement en Espagne, et avec une latence plus grande encore en France et aux Pays-Bas (dégradation budgétaire accélérée à partir de 2009-2010). Les politiques d'« activation » n'ont

pas été provoquées par la crise économique, financière et sociale de la fin des années 2000 : les stratégies d'« activation » de la protection sociale ont été pensées *avant* la crise des « subprimes » et la déstabilisation financière mondiale qui s'en est suivie.

Après étude des hypothèses économiques nous analysons les hypothèses d'ordre politique pour tenter d'expliquer la convergence ; ces hypothèses d'ordre politique ne se révèlent pas plus convaincantes. La convergence des réformes sociales ne peut pas s'expliquer, tout d'abord, par la coïncidence des séquences électorales : les réformes « actives » furent des réformes de début et de milieu de mandat aux Pays-Bas et en France, des réformes de fin de mandat en Catalogne. Les majorités politiques ne se ressemblent pas non plus : le gouvernement qui a conçu et fait voter le RSA était conservateur en France ; aux Pays-Bas c'est une coalition centriste, emmenée par des chrétiens-démocrates et soutenue par des libéraux de centre-gauche, qui a voté la réforme du WWB ; au moment de la réforme de l'assistance en Catalogne (2006), les majorités politiques locales et nationales étaient socialistes (le *Partit dels Socialistes de Catalunya* était à la tête de la Communauté Autonome de Catalogne depuis trois ans, et le PSOE était à la tête du gouvernement central espagnol depuis deux ans). Ni les séquences électorales ni les majorités politiques ne concordaient au moment des réformes « actives » dans les trois Etats. Comment expliquer que les réformes aient été de types similaires ? On pouvait penser intuitivement – c'est la seconde hypothèse politique testée – que les responsables politiques ont été confrontés à une même demande de l'opinion publique pour des réformes sociales, et qu'ils ont dû apporter des réponses comparables à des demandes sociales urgentes et similaires dans les trois Etats. Peut-être le soutien social à l'égard des politiques redistributives déclinait-il tellement qu'il fallait rapidement réformer ces systèmes dans les années 2000 – et ce, quelle que soit la sensibilité politique des majorités au pouvoir ? L'étude de l'« opinion publique » – telle qu'on peut la mesurer par des sondages et des enquêtes sur les « valeurs » à l'égard de la protection sociale – montre que l'opinion des Européens est restée stable eu égard à la protection sociale et aux personnes pauvres : dans les années 2000, la majorité des Européens gardait une opinion très positive sur les prestations sociales et les services sociaux. Concernant l'opinion eu égard aux « causes de la pauvreté », une très large majorité d'Espagnols, de Français et d'Hollandais considérait que les personnes « dans le besoin » l'étaient pour des raisons liées à l'état de l'économie et de la société (« injustice sociale », « malchance », « effets pervers du progrès moderne ») ; seule une minorité d'Européens estimait que les personnes pauvres l'étaient par « paresse ou manque de volonté ». Les enquêtes longitudinales de l'*European Values Study* montrent que les appréciations sociales à l'égard de la protection sociale et des

personnes pauvres n'étaient pas particulièrement défavorables au moment où les réformes « actives » de l'assistance se sont imposées en Europe – ce que confirment par ailleurs des enquêtes nationales : les personnes pauvres et sans emploi étaient davantage vues comme des victimes de l'état de l'économie et de la société que comme des personnes responsables de leur situation¹⁸⁰².

On ne peut donc pas valider l'hypothèse selon laquelle les réformes sociales « actives » lancées dans les années 2000 feraient suite à une période de méfiance populaire redoublée à l'égard de la protection sociale et des personnes pauvres : seule une minorité d'Européens pensait que la situation des personnes pauvres pouvait être imputable à des facteurs individuels. Mais peut-être la majorité de la population se trompait-elle : peut-être les allocataires de minima sociaux refusaient-ils délibérément de reprendre un emploi ? A l'instar de ce que la théorie économique standard dénonçait, peut-être le phénomène des « trappes à chômage » était-il en train de s'aggraver dans les trois Etats au point que les allocataires de minima sociaux auraient repoussé de plus en plus souvent les propositions d'emploi qui leur étaient faites ? Si les réformateurs sociaux se sont intéressés au manque d'intérêt individuel pour le travail, c'est peut-être parce que c'était un problème grandissant – notamment à cause d'un déclin tendanciel des gains financiers à l'emploi. C'est la dernière hypothèse alternative que nous testons et que nous écartons dans la thèse : « l'aggravation du problème des trappes aurait rendu les réformes des minima sociaux indispensables ». Nous avons pu invalider cette hypothèse grâce à plusieurs sources complémentaires ; tout d'abord, des études économiques menées sur le cas français ont montré que les allocataires de minima sociaux avaient intérêt financièrement à accepter la majorité des emplois proposés par le service public de l'emploi : le montant de la prestation d'assistance reste plus faible que le niveau des salaires dans la plupart des situations d'offre d'emploi, même lorsque ce sont des emplois précaires et mal rémunérés qui sont proposés¹⁸⁰³. Quand bien même il existerait des situations théoriques dans lesquelles certaines configurations de ménage n'auraient qu'un gain faible à travailler, l'étude des choix et des parcours des allocataires de l'assistance montre que la faiblesse du gain financier n'est pas un obstacle réel au retour à l'emploi : les allocataires de l'assistance préfèrent reprendre un travail même lorsqu'ils n'y ont pas intérêt financièrement¹⁸⁰⁴. Lorsqu'on leur pose la question individuellement dans des enquêtes quantitatives, moins de

¹⁸⁰² Voir à ce sujet le croisement des différentes enquêtes disponibles (EVS, ESS, statistiques nationales) dans le chapitre VIe, sous-partie 1.3.2 : « *La critique de l'assistance : par-delà l'opinion publique* ».

¹⁸⁰³ Gurgand M., Margolis D. « RMI et Revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi ». *op. cit.*

¹⁸⁰⁴ Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *op. cit.*

1% des allocataires de l'assistance déclarent que c'est un problème d'ordre financier qui explique leur situation à l'égard de l'emploi¹⁸⁰⁵. Enfin, il faut souligner que le « problème » du gain financier n'est pas allé en s'aggravant mais plutôt en déclinant dans les années qui ont précédé les réformes de l'assistance : le décrochage du niveau des prestations d'assistance par rapport au niveau des salaires dans les années 2000 a fait en sorte que les allocataires de l'assistance avaient de plus en plus intérêt à reprendre un emploi dans les années qui précédaient les réformes « actives ». Le phénomène des « trappes » n'était donc pas une raison sérieuse qui pouvait expliquer le (non-)retour au travail des allocataires de l'assistance, et c'était un problème encore moins prononcé au début des années 2000 qu'auparavant¹⁸⁰⁶. Qu'est-ce qui peut expliquer, alors, que les réformateurs sociaux aient été aussi attentifs à ce phénomène des « trappes » ? Pourquoi des responsables politico-administratifs qui appartenaient pourtant à des pays différents et qui étaient confrontés à des problèmes socio-économiques distincts ont-ils pensé, dans les années 2000, que les désincitations à travailler étaient un enjeu central de réforme et que l'« activation » des politiques sociales était une solution efficace et nécessaire?

Nous avons vu qu'il n'y avait pas de raison commune qui puisse expliquer la mise à l'agenda coordonnée des réformes « actives » de la protection sociale dans trois pays d'Europe dans les années 2000. Les pistes de réponses les plus couramment invoquées (la similitude des préoccupations d'ordre budgétaire, un même problème croissant de désincitations à l'emploi, un déclin du soutien social à l'égard des politiques sociales, etc.) ne résistent pas à l'analyse factuelle et n'expliquent en rien la concordance des réformes – dans trois pays d'Europe où les contextes électoraux étaient différents et où les problèmes économiques et la situation sociale (taux de chômage, taux de pauvreté) étaient parmi les plus polarisés en Europe. L'invalidation des hypothèses alternatives nous ramène donc à la question initiale : qu'est-ce qui peut expliquer la convergence des réformes sociales dans les trois Etats ?

Après avoir montré dans la première étape de la démonstration doctorale que les algorithmes, les instruments et les objectifs des réformes sociales convergeaient dans les

¹⁸⁰⁵ Marc, C. « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *op. cit.*

¹⁸⁰⁶ Les enquêtes complémentaires, leurs références et leurs contenus sont présentés dans le chapitre VIe, sous-partie 1.4 : « *Quand les faits débordent les 'trappes'* ». En complément à ce chapitre VIe et au développement sur le pouvoir d'achat des allocataires de l'assistance, nous renvoyons également à l'étude du niveau des prestations eu égard à l'évolution des prix dans les trois pays. Nous faisons cette étude dans le chapitre IVe, sous-partie 2.1. (« *Le pouvoir d'achat des allocataires de minima sociaux* ») et sous-partie 2.2 (« *Revenus comparés des travailleurs et des personnes en recherche d'emploi : l'écart s'accroît* »).

années 2000 (validation de la sous-hypothèse H1¹⁸⁰⁷) ; après avoir étudié une série d'hypothèses causales sans qu'aucune d'elles se révèle satisfaisante, nous reposons la question causale dans les trois derniers chapitres de la thèse (Q3) : « *les changements communs peuvent-ils être imputés à des facteurs communs ?* ». L'hypothèse causale sur laquelle nous concentrons finalement notre analyse est l'hypothèse européenne (H2) : la convergence des pays européens vers des politiques sociales plus « actives » a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Cette piste d'explication a été avancée par plusieurs enquêtés dans les entretiens semi-directifs et elle concordait avec certaines hypothèses théoriques concernant l'eupéanisation comme facteur d'harmonisation cognitive et instrumentale des politiques sociales nationales¹⁸⁰⁸. Mais cette hypothèse communautaire, aussi intuitive qu'elle puisse paraître *a priori*, posait un certain nombre de problèmes théoriques et méthodologiques sérieux. D'un point de vue théorique, comment des instruments communautaires auraient-ils pu déterminer le contenu des politiques sociales mises en œuvre dans les pays européens alors que ces pays restaient compétents dans le secteur social ? Si les institutions européennes ne disposent pas d'outils contraignants pour forcer les Etats membres à suivre les recommandations communautaires, disposent-elles d'outils alternatifs leur permettant d'inciter les Etats membres à suivre ces recommandations ? Sur le plan méthodologique maintenant, la démonstration de *l'eupéanisation comme facteur causal* reste un problème méthodologique délicat : si l'eupéanisation est un processus interactif et circulaire, où arrêter la régression causale et à quelle institution imputer les éventuelles causes originelles des changements de politiques publiques ?

Nous avons pensé notre démonstration causale en nous confrontant à ces questions théoriques et méthodologiques. Concernant le problème de la régression causale, nous avons décidé de *ne pas* étudier les causes de l'intégration européenne mais de nous concentrer sur la variable européenne telle qu'elle existait dans les années 2000 dans le secteur de l'emploi. Ce choix nous a permis de nous extraire du débat ancien sur les causes originelles de l'intégration : les élites européennes ont-elles transféré des compétences au niveau

¹⁸⁰⁷ La formulation précise de la sous-hypothèse n°1 est la suivante (H1) : « *Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d' 'activation' menées dans les années 2000 en France en Espagne et aux Pays-Bas* ».

¹⁸⁰⁸ Voir en particulier : Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? ». *op. cit.* ; Mandin C., Palier B. « L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales ». *op. cit.* Sur cette hypothèse de l'eupéanisation comme facteur de convergence dans le domaine de l' « activation » de la protection sociale plus spécifiquement, voir : Serrano Pascual, A. « Towards convergence of European activation policies ? ». *op. cit.* ; Eichhorst W., Konle-Seidl R. « Contingent Convergence : A Comparative Analysis of Activation Policies ». *op. cit.*

communautaires parce qu'elles y avaient intérêt, parce qu'elles y étaient contraintes par un effet d'engrenage de transferts de compétences passés, parce qu'elles étaient attachées à un idéal communautaire ou à des valeurs fédéralistes, etc. ? Nous n'avons pas posé ces questions car *nous n'étudiions pas les causes de l'intégration* : nous nous intéressions aux réformes actives menées dans les années 2000 dans trois pays et aux éventuels effets d'harmonisation qui auraient pu être imputables à des facteurs communautaires au cours de cette période. Surtout, le choix d'étudier la variable communautaire comme un *fait* nous a permis de suivre le conseil de normalisation des études européennes et d'appliquer à l'étude des politiques européennes les mêmes outils d'analyse que ceux mis en œuvre pour étudier les politiques sociales nationales. Nous nous sommes alors intéressés aux textes de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et nous nous sommes demandés s'il était possible de distinguer des algorithmes, des objectifs et des types d'instruments privilégiés dans ces textes. Nous avons appliqué le même principe méthodologique de triangulation des sources de données, en confrontant les textes officiels avec des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs communautaires ; ainsi nous sommes-nous demandés si la cohérence théorique des propositions d'« activation » formulées par la Commission européenne dans ses recommandations et ses Communications officielles sur les affaires sociales correspondait aux cadres cognitifs et normatifs des directeurs et chefs d'Unité à la DG Emploi. Cette démarche nous a permis d'arriver à une première conclusion : oui, la stratégie d'« activation » promue par des institutions européennes et en particulier par la DG Emploi au sein de la Commission a un contenu cohérent en termes d'algorithmes, d'instruments et d'objectifs privilégiés. Surtout, ce contenu concorde avec le contenu des réformes nationales « actives » que nous avons étudiées dans la première partie de la thèse. Nous aurions pu en rester là et conclure par ce double constat que les politiques sociales nationales adoptent les conseils de la Commission et que l'origine des propositions « actives » peut être imputée à des services de la Commission ; mais si nous nous étions arrêtés à ce point de l'enquête nous n'aurions fait que supposer une *causalité* là où nous n'avions démontré jusque-là qu'une *corrélation*. Que les politiques nationales convergent entre elles et qu'elles convergent également avec des recommandations communautaires, soit (c'est ce que nous montrons dans le chapitre VIe en particulier) ; mais si l'on ne s'était pas interrogé sur les mécanismes pratiques de l'eupéanisation comme facteur d'harmonisation (comment cette convergence a-t-elle été possible, quels ont pu en être les instruments, quelle responsabilité imputer à chaque institution communautaire ?) seraient restés des points aveugles de la démonstration.

Après avoir montré la corrélation entre changements nationaux et recommandations communautaires, nous nous sommes donc interrogés sur les mécanismes pratiques de l'harmonisation : peut-on trouver des preuves que certains instruments communautaires ont favorisé la convergence des politiques sociales dans les trois pays ? Si on étudie les instruments souples de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de la SEE, a-t-on des indices qui nous permettent de conclure que certains acteurs nationaux ont rapproché leurs points de vue, qu'ils ont effectivement eu tendance à harmoniser leurs discours, et que cette harmonisation ne s'est pas faite par hasard ou dans le seul jeu de l'interaction spontanée entre acteurs mais qu'elle a été guidée et orientée par des institutions communautaires ? C'est à ces questions que nous apportons des pistes de réponses dans le chapitre VIIe de la thèse, en étudiant plusieurs instruments de « soft law » communautaires – et en particulier le Programme d'Apprentissage Mutuel (*Mutual Learning Programme, MLP*). Dans notre étude du MLP nous faisons trois constats principaux :

1) Les contenus qui sont échangés lors des réunions européennes ne sont pas neutres et ils ne représentent pas de manière égale l'ensemble des théories économiques et des propositions politiques en matière sociale. Certains organismes de recherche sont surreprésentés dans les réunions européennes, certaines théories sont invoquées de manière redondante, certains « experts » sont invités et interviennent plus fréquemment que d'autres. Etudier le contenu des rencontres, c'est-à-dire à la fois les thématiques des réunions, les personnalités présentes et la tonalité théorique et politique des interventions, permet de montrer que dans ces réunions organisées par des institutions européennes il est possible de déceler un *discours dominant* en matière de réformes des politiques sociales.

2) Le discours dominant qui circule lors de ces réunions n'est pas le résultat purement contingent d'interactions libres entre des participants nationaux qui seraient choisis au hasard. En étudiant le rôle joué par les services de la DG Emploi dans le MLP nous montrons que la Commission européenne dispose de plusieurs outils pour orienter le contenu des échanges : c'est la Commission qui fixe l'agenda des réunions, c'est elle qui désigne les « experts » invités à présenter des exposés thématiques, ce sont des directeurs de la DG Emploi qui cadrent les débats en introduisant, en concluant et parfois même en intervenant personnellement dans les discussions. Les séminaires du MLP sont certes des rencontres horizontales entre des responsables ministériels de différents pays, mais une analyse sociologique des contenus et de l'organisation de ces rencontres permet de déceler des logiques de verticalité et d'asymétrie même dans ces réunions dites « entre pairs ». S'il y a

des discours dominants au sein du MLP c'est parce qu'ici aussi il y a des acteurs et des institutions dominantes.

3) Enfin – et c'est le problème méthodologique et théorique sans doute le plus délicat à résoudre – nous tentons de mesurer l'effet de ces réunions asymétriques sur des responsables nationaux. Les participants nationaux ont-ils changé au cours de ces réunions ? Même s'ils ont changé, cette évolution de participants aux séminaires communautaires a-t-elle été suffisante pour pouvoir influencer les responsables nationaux qui n'étaient pas présents à ces réunions ? Nous avons proposé de répondre à cette question en suivant le parcours de participants à ces rencontres entre le niveau communautaire et le niveau national. Nous avons constaté qu'une fois revenus dans leurs ministères respectifs, les responsables politico-administratifs jouaient un rôle de décodage/recodage du vocabulaire communautaire et qu'ils participaient ainsi à l'acclimatation et à la diffusion des principes communautaires dans les contextes domestiques. Enfin, nous avons montré que ces acteurs pouvaient avoir conseillé directement des responsables politiques nationaux en charge des réformes actives que nous avons étudiées dans la première moitié de la thèse : des délégués généraux à la Direction de l'Emploi au Ministère du Travail français, des directeurs des « Etudes » dans des ministères espagnols et hollandais ont participé à des réunions bruxelloises avant ou pendant qu'ils participaient personnellement à la préparation des réformes sociales « actives » locales.

Nous avons donc montré que les réformateurs nationaux ne concevaient pas leurs politiques sociales en vase clos, qu'ils étaient informés directement ou par l'intermédiaire de leurs collègues de la teneur des réunions au sein de la SEE, de la position de la Commission et des discours dominants en Europe au sujet des politiques sociales « actives ». La dernière question théorique qui se pose à la fin de cette démonstration est la question suivante : pourquoi des responsables politico-administratifs nationaux auraient-ils suivi les recommandations communautaires et adopté le discours dominant ? On peut considérer que ce discours dominant était déjà leur discours *avant* qu'ils prennent connaissance des instructions de la Commission – et dans ce cas-là l'eupéanisation n'aurait pas impliqué de changement de leur part. Mais cette question théorique prend tout son intérêt dès lors qu'on s'intéresse aux acteurs réticents ou pas persuadés *a priori* : peut-on penser que des responsables politico-administratifs nationaux qui étaient opposés ou pas convaincus *a priori* par les politiques sociales « actives » ont changé d'avis par l'échange de bonnes pratiques ? C'est une question théorique qui dépasse le seul champ des études européennes : les idées provoquent-elles le changement ? Nous avons précisé dans la première partie de la thèse que nous ne pensions pas que les idées puissent convaincre à elles seules : ce sont des logiques de

pouvoir, d'influence sociale ou de contrainte politique qui font qu'une nouvelle idée s'impose dans un secteur. C'est pourquoi nous soulignons dans la dernière partie du chapitre VIIe la nécessité d'une étude conflictuelle des idées et de leurs usages : idées dominantes et acteurs dominants dans un secteur se déterminent et se renforcent mutuellement. En promouvant « l'activation » des politiques sociales, la Commission a soutenu les acteurs qui portaient des projets de réformes « actives » dans leurs Etats respectifs. Si l'Europe a été utilisée dans les contextes nationaux par des acteurs qui y trouvaient alors des ressources, il faut souligner ce que ces « usages » domestique peuvent avoir de déséquilibré et d'inégalitaire : la Commission européenne ne propose pas des ressources équivalentes à tous les responsables politiques, sur tous les sujets et dans toutes les directions. Toutes les propositions de réformes ne pouvaient pas faire le même « usage » de l'Europe : la Commission européenne n'a pas soutenu d'égale manière les acteurs qui portaient des réformes d'« activation » et ceux qui proposaient des politiques « passives ». Les acteurs qui ont proposé des réformes « actives » avaient plus de ressources que les acteurs qui portaient d'autres types de réformes dans les jeux politiques et les arbitrages ministériels. Les instruments communautaires ont favorisé les porteurs de projets « actifs » au détriment d'acteurs et de projets de réformes alternatifs.

La thèse se clôt avec le chapitre VIIIe et une « remontée en généralité » vers deux controverses classiques dans l'analyse des politiques publiques : pourquoi n'y-a-t-il pas eu de résistances aux réformes, et ces réformes impliquent-elles une rupture dans l'histoire longue des institutions sociales ? Les deux questions peuvent être pensées de manière complémentaire : peut-être les acteurs locaux ne se sont-ils pas mobilisés davantage contre les politiques « actives » pour la simple raison qu'ils ne voyaient pas dans ces réformes de sources probables de changements ? Ce n'est pas le constat que nous faisons dans la thèse : dans le chapitre VIIIe nous montrons que les propositions « actives » impliquent bien un changement historique des politiques sociales, mais que les acteurs qui ont voulu s'opposer à ce changement ont finalement échoué dans leurs tentatives de résistance. Nous remarquons d'abord que des collectivités territoriales ont pu refuser pendant un temps de réviser leurs pratiques et leurs dispositifs sociaux, en tentant de faire varier l'interprétation et la mise en œuvre locale par rapport aux instructions des niveaux supérieurs de gouvernement ; mais ces tentatives ont rapidement échoué parce que les acteurs locaux n'avaient pas les moyens financiers et légaux de résister durablement au changement. Ils ont été astreints légalement à appliquer les réformes sociales « actives » votées au niveau national et ils ont été incités financièrement à suivre les instructions de mise en œuvre. Cette conclusion sur la faiblesse

des résistances renforce une nouvelle fois le constat général de la thèse concernant *le gouvernement par les incitations* : pour contraindre un agent à changer, il existe une multitude d'instruments de gouvernement complémentaires à l'obligation juridico-policière traditionnelle. La thèse montre ainsi que les incitations peuvent être de véritables mécanismes de contrainte : donner une prime financière à un acteur parce qu'il s'est conformé aux règles, c'est sanctionner indirectement l'acteur déviant. Certes les primes et les sanctions financières peuvent n'avoir qu'un effet modéré ou retardé si les acteurs ciblés disposent des ressources suffisantes pour résister durablement ; mais sur des collectivités territoriales tenues par des cadres et des problèmes budgétaires, les incitations exercent une pression au changement telle que l'ajustement conforme aux recommandations de l'autorité supérieure se convertit rapidement en « choix » de nécessité.

Faire ce constat permet de conclure la thèse sur ce que nous apprend l'analyse des politiques sociales « actives » en matière de gouvernement et de théorie de l'Etat. L'analyse des réformes sociales s'est finalement révélée être une bonne porte d'entrée pour étudier le changement néolibéral – le néolibéralisme se caractérisant dans le secteur étudié par la *remarchandisation des objectifs* des politiques publiques et par la mise en œuvre d'une *pratique économique de conduite des conduites*. Concernant la *remarchandisation des objectifs* tout d'abord, les politiques sociales « actives » réalisent le projet friedmanien d'« impôt négatif » – une prestation dégressive qui viserait à inciter au travail. En modifiant les structures du marché de l'emploi, en essayant d'accroître la flexibilité et la fluidité de la rencontre entre offre et demande, en augmentant l'offre de main d'œuvre disponible sur le marché, les réformes sociales « actives » s'attaquent aux dimensions structurelles et frictionnelles du chômage telles qu'elles sont dénoncées par Friedman. Les politiques sociales « actives » sont donc bien l'application d'un « tournant néolibéral » dans le secteur des politiques sociales – à savoir la mise en conformité du système d'assistance sociale avec le référentiel global de marché en France, en Espagne et aux Pays-Bas¹⁸⁰⁹. Mais le changement néolibéral n'est pas uniquement une remarchandisation des objectifs des politiques sociales : c'est aussi une manière de penser les agents sociaux et de *mettre en pratique la conduite des sujets politiques*. En considérant les individus pauvres comme des calculateurs rationnels et

¹⁸⁰⁹ Jobert, B. (dir.) *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. op. cit. ; Muller, P. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». op. cit.

maximisateurs, les politiques sociales « actives » modélisent les comportements sociaux, stimulent et tentent d'orienter les choix individuels par l'entremise des intérêts et des incitations. Le changement néolibéral n'implique donc pas le retranchement ou le simple désengagement de l'Etat des affaires économiques et sociales, mais plutôt le remodelage des formes d'intervention publique sur des objectifs et des modes d'action inspirés par la théorie économique.

Bibliographie

Nous avons choisi de classer les références académiques par ordre alphabétique afin de faciliter les renvois dans le corps du texte. Nous présentons d'abord les ressources académiques puis les sources empiriques de la thèse.

Ressources académiques

- Abbot K.W., Snidal D. « Hard and Soft Law in International Governance ». *International Organization*, vol.54, n°3, 2000, p. 421–456.
- Abbott K. W. Keohane R. O., Moravcsik A., Slaughter A. M, Snidal D. « The Concept of Legalization ». *International Organization*, vol.54, n°3, 2000, p. 401-419.
- Alam T., Godard J. « Réformes sectorielles et *monstration* de la modernité ». *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 77-100.
- Allègre G. « Crise, pauvreté et RSA ». Communication aux journées d'étude de l'OFCE, 27 mai 2010 [en ligne, consulté le 23 septembre 2011]. Disponible en ligne sur : <www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/4.pdf>
- Allègre, G. « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques ». *Document de travail de l'OFCE*, vol. 36, 2009.
- Allègre, G. « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail ». *Revue de l'OFCE*, n°118, juillet 2011.
- Allègre, G. « Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne ». Communication au colloque « L'activation de la protection sociale : comparaison européenne » organisé par le CIRAC, Paris, 27 Septembre 2012.
- Alujas Ruiz, J. A. *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Madrid : CES, 2003.
- Ambroise P., Mauris P. « L'usage du téléphone dans les sondages ». Présentation au colloque francophone sur les sondages, Rennes, 19-20 juin 1997, p. 85-87.
- Anckar, C. « On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research ». *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, n°5, 2008.
- Anne, D., L'Horty, Y. « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi ». *EPEE*, 08-11, 2008.
- Anne D., L'Horty Y. « Le RSA : un premier bilan ». *Cahiers français*, n°358, septembre-octobre 2010.
- Armingeon, K. « Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics ». *Journal of European Public Policy*, vol.14, n°6, 2007, p. 906.

- Armstrong, K. « The ‘Europeanisation’ of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination ». *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 8, p.79-100.
- Arnsperger, C. « L’Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale ». In Vielle P., Pocher P., Cassiers I. (dir.) *L’Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005.
- Arts W., Gelissen J. « Three worlds of welfare capitalism or more? ». *Journal of European Social Policy*, n°12, 2002, p.137-159.
- Audier, S. *Néolibéralisme(s)*. Paris : Grasset, 2012.
- Auer P. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Genève : ILO publications, 2000.
- Bachelard, G. *La formation de l’esprit scientifique*. (1^{ère} éd. : 1938). Paris : Vrin, 2000.
- Ballester, R. « Itinerarios de inserción laboral y rentas mínimas de inserción ». Communication au IIIe Congrès annuel de la Red Española de Política Social, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 24 Novembre 2011.
- Balme R., Brouard S. « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 55, p. 33-50.
- Barbier J.-C. « L’“activation” de la protection sociale, existe-t-il un modèle français ? ». in Guillemard, A.-M. *Où va la protection sociale ?* (dir.). Paris : PUF, 2008, p.165-182.
- Barbier, J.-C. « Activer les pauvres et les chômeurs par l’emploi ? Leçons d’une stratégie de réforme ». *Politiques sociales et familiales*, n° 104, 2011.
- Barbier, J.-C. *La longue marche vers l’Europe sociale*. Paris : PUF, 2008.
- Barbier, J.-C. « Les politiques d’activation des pays scandinaves et l’expérience française ». *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, p. 189-192.
- Barbier, J.-C. « Peut-on parler d’activation’ de la protection sociale en Europe ? ». *Revue française de sociologie*, vol. 43 n°2, 2002, p. 307-332.
- Barbier, J.-C. « Pour un bilan du workfare et de l’activation de la protection sociale ». *La Vie des Idées* [En ligne]. 4 novembre 2008 [consulté le 28/11/11]. Disponible en ligne sur : <www.laviedesidees.fr>.
- Barbier, J.-C. « “Stratégie de Lisbonne”: les promesses sociales non tenues ». *Document de Travail du Centre d’Economie de la Sorbonne*, n°18, 2010.
- Barbier, J.-C. « Workfare, ‘flexicurité’, réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales ». Conference Paper au Congrès de l’AFSP, Grenoble, septembre 2009.

- Bardin, L. *L'analyse de contenu*. Paris : PUF, 2007.
- Barthes, R. *Le bruissement de la langue*. Paris : Seuil, 1984.
- Barthes, R. *Mythologies*. (1^{ère} éd. : 1957). Paris : Seuil, 1970.
- Baudelot C., Gollac M. *Travailler pour être heureux ?* Paris : Fayard, 2003.
- Becker G., Ghez G. *The Allocation of Time and Goods Over the Life Cycle*. Columbia : Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1975.
- Becker, G. « Irrational Behavior and Economic Theory ». *Journal of Political Economy*, vol. 70, n°1, 1962.
- Becker, G. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Becker, H. *Les ficelles du métier*. Paris : La Découverte, 2002.
- Becker, U. « Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective ». *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n°3, 2000, p. 219-239.
- Bellod Redondo, J.F. « La reforma laboral en España, contenido y expectativas ». *Contribuciones a la Economía*, avril 2012.
- Bellod Redondo, J.F. « La Protección a los Desempleados en España ». *Contribuciones a la Economía*, novembre 2011.
- Belot C. « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétations ». *Revus internationale de politique comparée*, vol. 9, 2002, p.11-29.
- Belot C., Bouillaud C. (dirs.). « Amours et désamours entre européens ». Numéro spécial de *Politique européenne*, vol.26, 2008.
- Benoît-Guilbot, O. « Les structures sociales du chômage en France et en Grande-Bretagne, influences sociétales ». *Sociologie du travail*, n°29, vol. 2, 1987, p. 219-236.
- Benson D., Jordan A. « What Have We Learned from Policy Transfer Research ? ». *Political Studies Review*, vol. 9., n°3, 2001, p. 366-378.
- Bentham, J. (1^{ère} ed.: 1823). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Londres et New York : Methuen, 1970.
- Béraud M., Eydoux A. « Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement ». *Informations sociales*, n° 169, 2012, p.55-63.
- Bergeron, H. « La force d'une institution faible. Le cas d'une agence européenne d'information ». *Politique européenne*, n°32, 2010, p.39-76.

- Bezès P., Siné A. (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Blank, R. « Improving the Safety Net for Single Mothers Who Face Serious Barriers to Work ». *Future of Children*, vol. 17, 2007.
- Blixon, K. *Les Evangélistes du marché : Les intellectuels britanniques et le néolibéralisme*. Paris : Raisons d’agir, 1998.
- Blommesteijn M., Kruis G., van Geuns R. « Dutch municipalities and the implementation of social assistance: Making social assistance work ». *Local Economy*, vol. 27, n°5, 2012, p.620-628.
- Bô, D. « Comment développer la valeur ajoutée qualitative au sein des études quantitatives ? ». *Revue Française du Marketing*, décembre 1998.
- Bollinger Z. « Changes in the Distribution of Income among Single Mother Families: Murphy Brown meets Inequality ». Décembre 2008. Disponible en ligne sur : <http://gatton.uky.edu/Faculty/Ziliak/Income_Inequality_120208_all.pdf>
- Boltanski, L. *De la critique, Précis de sociologie de l’émancipation*. Paris : Gallimard, 2009.
- Bonoli, G. « Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach ». *Journal of Social Policy*, n°26, vol. 3, 1997, p. 351-72.
- Bonvin J-M., Moachon E. « L’activation et son potentiel de subversion de l’Etat social ». in Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (dirs.). *L’Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005.
- Boone L., Pisani-Ferry J. « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes ». *Regards croisés sur l’économie*, vol. 1, n°11, p.88-103.
- Börzel T., Risse T. « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and Domestic Change ». *European Integration online Paper*, 2000, vol. 4, n° 15.
- Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L. « Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI. Quels enseignements pour le RSA ? ». *La Documentation Française - Le rapport de l’Observatoire national de la pauvreté et de l’exclusion sociale*, 2008, p. 541-559.
- Boudon, R. *Raison, bonnes raisons*. Paris : PUF, 2003.
- Bouillaud, C. « L’euroscpticisme n’est-il qu’un mot ? ». *Politique européenne*, vol. 2, n°34, 2011.
- Bourdieu, P. *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris : Editions de Minuit, 1979.
- Bourdieu P. « La double vérité du travail ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.114, 1996.

- Bourdieu, P. « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, p. 49-62.
- Bourdieu, P. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Paris : Seuil, 2000.
- Bourdieu, P. *Questions de sociologie*. (1^{ère} éd. : 1984) Paris : Editions de minuit, 2002.
- Bourdieu, P. (dir.). *La misère du monde*. Paris : Le Seuil, 1993.
- Bourdieu P., Boltanski L. *La production de l'idéologie dominante*. Paris : Demopolis, 2008.
- Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. *Le métier de sociologue*. Paris : Mouton, 1983.
- Boutet J., Jacot H., Kergoat J., Linhart D. (dir.). *Le monde du travail*. Paris : La Découverte, 1998.
- Bovenberg, A.L. « Reforming Social Insurance in The Netherlands ». *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n°3, 2000, p.345-368.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P., Ray J. « Une comparaison internationale des aides à la famille ». *Recherches et Prévisions*, n°37, 1994, p. 11-26.
- Bréchon P. « Les valeurs des Français. Evolution de 1980 à 2000 ». *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 3, 2001, p. 595-598.
- Bréchon, P., Tchernia, J.-F. (dir.). *La France à travers ses valeurs*. Paris : Armand Colin, 2009.
- Brown, M. « La Stratégie européenne pour l'Emploi ; nouveau modèle ou faux semblant ? ». in Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. Paris : L'Harmattan, 2004.
- Brown, W. *Les habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néoconservatisme*. Paris : Les Prairies ordinaires, 2007.
- Büchs, M. *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Co-ordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Burgos, M. « Prestación por desempleo : el subsidio asistencial cuasicontributivo ». *Revista de Treball, Economia i Societat*, n°28, 2003, p. 27-36.
- Butler, J. *Le Pouvoir des mots. Politique du performatif*. Paris : Editions Amsterdam, 2004.
- Cahuc P., Cette G., Zylberberg A. « SMIC, revenu minimum et coût du travail : quelle articulation pour combiner justice sociale, incitation au travail et compétitivité ? ». *Rapport au CAE*, mars 2008.
- Cahuc P., Zylberberg A. *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Paris : Flammarion, 2005.

- Cahuc P., Zylberberg A. *Economie du travail, la formation des salaires et les déterminants du chômage*. Paris : De Boeck, 1996.
- Caillé, A. *Théorie anti-utilitariste de l'action*. Paris : La Découverte, 2009.
- Campbell, J. « Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel ». *Sociologie et sociétés*, vol. 34, 2002.
- Cantó Sánchez O ; Toharia Cortés, L. « Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad ». *Hacienda Pública Española*, 2003, p. 125-156 .
- Caporaso J., Cowles M., Risse T. (dir.). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*. Ithaca : Cornell University Press, 2000.
- Casey B.H., Gold M. « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? ». *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005, p. 23-43.
- Cassiers I., Pochet P., Vielle P. (dirs.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005.
- Castel, R. « Centralité du travail et cohésion sociale ». in Boutet J., Jacot H., Kergoat J., Linhart D. (dir.). *Le monde du travail*. Paris : La Découverte, 1998.
- Castel, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Fayard, 1995.
- Castles, F. *The Impact of Parties : Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Beverley Hills : California, Sage, 1982.
- Castles, F. « Terra Incognita Australis. A Search for New Directions in Comparative Public Policy Analysis ». *Government and Opposition*, n°20 vol.3, 1985, p. 370-385.
- Castles F., Mitchell D. « Worlds of Welfare and Families of Nations ». in Castles F., (dir.) *Families of Nations : Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot : Dartmouth Publishing Company, 1993.
- Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale ». Communication au 10^e congrès de l'AFSP, Grenoble, septembre 2009.
- Cautrès, B. « Les attitudes des Français vis-à-vis de l'UE et vis-à-vis de la mondialisation : une seule et même dimension ? ». Communication au Congrès 2011 de l'AFSP, Strasbourg, septembre 2011.
- Cautrès B., Reynié D. (dir.) *L'opinion européenne*. Paris : Presses de Science Po, 2002.
- Chamboredon H., Pavis F., Surdez M., Willemez L. « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». *Genèses*, vol. 16, 1994.

- Charbonnel, J.-M. *Vers la convergence des modèles sociaux en Europe ?* Thèse de sociologie, IEP de Paris - Observatoire sociologique du changement, soutenue en 2004.
- Charles, C. « Faux procès et vraies lacunes de la recodification ». *Santé & Travail*, n° 62, avril 2008.
- Charpail C., Lerais F. « La politique de l'emploi », in Ferrandon, B. (dir.). *La politique économique et ses instruments*. Paris : La documentation française, 2004.
- Charpail C., Lerais F. « Stratégie Européenne pour l'Emploi. Evaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail en France (2000-2004) ». *Document d'études de la DARES*, n°114, 2006.
- Charpail C., Marchand O. « La flexisécurité en Europe » .*Insee - L'Emploi, nouveaux enjeux*, 2008, p.125-135.
- Chatriot A., Join-Lambert O., Viet V. (dir.). *Les politiques du travail*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- Checkel J. « Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution ». *World Politics*, vol. 45, n°2, 1993, p.271-300.
- Chelle, E. « Gouverner les pauvres : genèse, pratiques et usages de la conditionnalité comportementale en France et aux Etats-Unis ». Thèse de Science politique, PACTE - IEP de Grenoble, soutenue en novembre 2011.
- Chombart De Lauwe P.-H., Combre M., Ziegler H. *Nous, travailleurs licenciés. Les effets traumatisants d'un licenciement collectif*. Paris : 10/18, 1976.
- Cini M., Bourne A.K. (dir). *Palgrave Advances in European Union Studies*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006.
- Cini M., Pérez-Solórzano Borragán N. (dir.). *European Union Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2010.
- Claisse G. « Les méthodes d'enquêtes sur l'utilisation du téléphone résidentiel ». in Association pour la statistique et ses utilisateurs. *La qualité de l'information dans les enquêtes*. Paris : Dunod, 1992, p.117-141.
- Clasen J., Kvist J., Van Oorschot W. « On condition of work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes ». in Kautto M., Fritzell J., Hvinden B. (dir.). *Nordic welfare states in the European Context*. Londres : Routledge, 2001, p. 198-231.
- Clegg, D. « Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States ». *Social Policy & Administration*, vol. 41, 2007, p. 597-617.
- Cohen A., Dezalay Y., Marchetti D. (dir.). « Constructions européennes ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro spécial n° 166-167, 2007, p.1-144.

- Cohen M., March J., Olsen J. « A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972 p. 1-25.
- Cohen, S. « Enquête au sein d'un « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense ». in Cohen, S. (dir.). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF, 1999.
- Colomb, F. « Genèse et transformation des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi », Thèse de sociologie, Université Paris 1, soutenue en 2010.
- Commaille, J. « Sociologie de l'action publique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Conde Ruiz J. I., Felgueroso Fernández F, García Pérez J. I. « Reforma laboral 2010 : una primera evaluación y propuestas de mejora ». *Revista de economía aplicada*, vol. 19, n° 57, 2011, p.147-182.
- Corbin J., Strauss A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles : Sage, 2008.
- Coriat B., Coutrot T., Lang D., Sterdyniak H. (dir.). *L'Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*. Paris : Les liens qui libèrent, 2012.
- Crespo E., Revilla J.C., Serrano A. « Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación ». *Psicoperspectivas*, vol. 8, n°2, 2009, p. 82-101.
- Crespy A., Petithomme M. (dir.). *L'Europe sous tensions*. Paris : L'Harmattan, 2009.
- Crozier M., Friedberg E. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, 1977.
- Dang A.-T., Zajdela H. « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice ». *Recherches économiques de Louvain*, vol.75, n°3, 2009, p. 313-352.
- Daniel C., Tuchsirer C. *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Paris : Flammarion, 1998.
- Daniel, C. « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse ». *Droit Social*, n°1, 1998.
- Dardot P., Laval C. *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris : La Découverte, 2010.
- DARES. *40 ans de politiques de l'emploi*. Paris : La documentation française, 1996.
- DARES. *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*. Paris : La Découverte, 2003.
- Davidse, E. « The new Work and Social Assistance (WWB). System change and initial results ». *MLP Discussion Paper*, 4 juin 2007, p.1.

- Davoine L., Méda D. « Place et sens du travail en Europe ». *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, vol. 96, février 2008.
- De Beauvoir, S. *Le deuxième sexe*. Paris : Gallimard, 1986.
- De Beer P., Luttikhuisen R. « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? ». in Barbier J.-C., Gauté J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 113-133.
- De Graaf W., van Berkel R. « The Activation Turn in the Netherlands : 'Home'-Grown or Steered by Europe ? » in Graziano P., Jacquot S., Palier B. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke : Palgrave, 2012.
- De la Porte C., Pochet P. « The European Employment Strategy: Existing research and remaining questions ». *Journal of European Social Policy*, vol.14, n°1, 2004, p. 71-79.
- De la Porte C., Pochet P. « Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion ». in Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*. Brussels : PIE-Peter Lang, 2005, p.353-390.
- De la Porte C. Pochet P. « Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC) ? ». *Journal of European Social Policy*, vol. 22, 2012, p.336-349.
- De la Porte C. Pochet P. (dir.). *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles: PIE Peter-Lang, 2002.
- De la Porte C., Pochet P., Room G. « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance ». *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n°4, 2001, p. 291-307.
- De la Porte C., Vanhercke B. « Still Building Social Europe through the Open Method of Coordination? Conceptualization, operationalisation and analysis of the OMC in social policy ». Communication au Colloque du SGIR, Stockholm, septembre 2010.
- Debauche E., Georges N. « Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ? ». *Document de travail du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°91, août 2007.
- Degryse C., Pochet P. « Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne ». in Natali D., Vanhercke B. (dir.). *Bilan social de l'Union européenne 2011*. Bruxelles : ETUI et OSE, 2011, p 87-115.
- Dehousse, R. (dir.) *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. Paris : L'Harmattan, 2004.
- Dehousse, R. (dir.). *The 'community method' : obstinate or obsolete ?* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011.

- Dehousse R. « La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique ». in Lascoumes P. Le Galès P., (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004.
- Delpeuch, T. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». *Questions de Recherche*, n° 27, 2008, p.1-69.
- Delpeuch, T. « L'Européanisation au prisme des théories sur les transferts juridiques », Communication au XIe Congrès de l'AFSP, Strasbourg, septembre 2011.
- Demailly, D. « Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués ». *DREES, Etudes et Résultats* n° 16, mai 1999.
- Demazière, D. *Sociologie des chômeurs*. Paris : La Découverte, 2006.
- Demazière D., Brossaud C., Trabal P., Van Meter K. (dir.). *Analyses textuelles en sociologie : Logiciels, méthodes, usages*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- Denord, F. *Néo-libéralisme. Version française. Histoire d'une idéologie politique*. Paris: Demopolis, 2007.
- Denord F., Schwartz A. *L'Europe sociale n'aura pas lieu*. Paris : Raisons d'agir, 2009.
- Denzin, N. *Sociological Methods: A Sourcebook*. (1^{ère} éd :1978) Chicago: Aldine Transaction, 2006.
- Deroyon T., Hennion M., Maigne G., Ricroch L. « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI ». in Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (dir.). *RMI, l'état des lieux*. Paris : La Découverte, 2008.
- Dezalay Y., Garth B. *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago : University of Chicago Press, 1998.
- DiMaggio P., Powell W. « Introduction ». in DiMaggio P., Powell W (dir.) *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago : University of Chicago Press, 1991, p. 1-40.
- Dingeldey, I. « What is the Welfare State ? Revisiting Esping-Andersen's Ideas of Welfare Capitalism ». Communication au 22nd World Congress of Political Science, Madrid, 11 Juillet 2012.
- Dobry, M. *Sociologie des crises politiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009.
- Dolowitz, P. *Policy Transfer and British Social Policy*. Basingstoke : Open University Press, 2000.
- Dolowit D., Marsh D. « The Future of Policy Transfert Research ». *Political Studies Review*, vol.10, p.339-345.

- Dolowitz P., Marsh D. « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making ». *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p.5-24.
- DREES, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 ». *Etudes et résultats*, n°453, décembre 2005.
- Dubet F., Véréout A. « 'Une réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? ». *Revue Française de Sociologie*, vol. 42, n°3, 2001, p. 407-436.
- Dufour P., Boismenu G., Noël A. *L'aide au conditionnel* : Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2003.
- Durand E., Linhart D., Rist B. *Perte d'emploi, perte de soi*. (1ère éd : 2002) Ramonville Saint-Agne : Erès 2009.
- Durkheim, E. *De la division du travail social*. (1ère éd.: 1930) Paris : PUF, 2007.
- Durkheim, E. *Le suicide : étude de sociologie*. (1ère éd. : 1897) Paris : PUF, 2004.
- Durkheim, E. *Les règles de la méthode sociologique*. (1ère éd.: 1895) Paris : PUF, 1987.
- Dussauge-Laguna M. « On the Past and Future of Policy Transfer Research : Benson and Jordan Revisited ». *Political Studies Review*, vol. 10, n°3, 2012, p.313-324.
- Duvoux, N. « L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion ». Thèse de sociologie sous la direction de Serge Paugam, soutenue à l'EHESS, le 17 juin 2008.
- Duvoux, N. *Le RMI et les dérives de la contractualisation*. Paris : PUF, 2007.
- Dyson K., Featherstone K. *The Road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- Edelman, M. « Contestable Categories and Public Opinion ». *Political Communication*, n°10, p. 231-242.
- Eichhorst W., Grienberger-Zingerle M., Konle-Seidl R. « Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin : Springer, 2008.
- Eichhorst W., Konle-Seidl R. « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies ». IZA Discussion Paper, N° 3905, 2008.
- Elster J., Hylland A. (dir.). *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 1986.
- Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : que rôle pour l'eupéanisation ? ». in Palier B., Surel Y. *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, 2007, p. 313-357.

- Erhard, F. *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil, 1997.
- Erhel, C. « L'évolution de l'emploi et du chômage, en France, depuis 2002 ». *Regards sur l'Actualité*, n° 324, 2006.
- Erhel, C. *Les politiques de l'emploi*. Paris : PUF, 2008.
- Erhel, C. « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? ». *Document de travail du CEE*, n°129, 2010.
- Erhel, C., Mandin, L., Palier, B., The leverage effect: the open method of coordination in France, in. Zeitlin, J., Pochet, P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2005, p. 217-248.
- Erhel C., Palier, B. « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne ». Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.
- Erhel C., Zajdela A. « Systèmes de politique de l'emploi et systèmes de protection sociale en France et en Angleterre : une focalisation sur l'offre de travail ? ». *Revue Française de Civilisation Britannique*, n°12, 2003.
- Escribano, G. « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy ». *EUI Working paper*, n°19, 2006.
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Esping-Andersen, G. « Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». in Esping-Andersen, G. (dir.) *Welfare States in Transition*. Londres : Sage, p. 66–87.
- Esping-Andersen G., Palier B. *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 2008.
- Euzéby, A. « L'eupéanisation des politiques de l'emploi ».in Oberdorff, H. (dir.). *L'Eupéanisation des politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2008.
- Ewald, F. *L'État providence*. Paris : Grasset, 1986.
- Exadaktylos T., Radaelli C. (dir.) *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke : Palgrave, 2012.
- Eydoux A., Tuchsirer C. « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion ». in Galtier, B (dir). « Politiques sociales locales ». *Revue Française des Affaires Sociales*, numéro spécial n° 4, 2011, p. 90-113.
- Eydoux A., Tuchsirer C. « Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion ». *Document de travail du CEE*, n° 134, novembre 2010.

- Familialism in Continental European Social Policy ». in Esping-Andersen, G. (dir.) *Welfare States in Transition*. Londres : Sage, p. 66–87.
- Favell A., Guiraudon V. (dir.). *Sociology of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011.
- Featherstone K., Radaelli C. *The Politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003.
- Fernández, F. « Las medidas de fomento de la contratación indefinida ». *Revista xuridica galega*, n°42, 2004, p. 75-94.
- Ferrera, M. « The Southern Model in Social Europe ». *Journal of European Social Policy*, n°6, 1996, p. 17-37.
- Foucault, M. *Dits et Ecrits, II : 1976 – 1988*. Paris : Gallimard, 2001
- Foucault, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. Paris : Seuil, 2004.
- Freeman, R. « The Rising Tide Lifts... ? ». in Danziger S., Haveman R. (dir.). *Understanding Poverty*. New York : Harvard University Press, 2001.
- Freyssinet, J. « La réforme de l'indemnisation du chômage en France ». *Revue de l'IRES*, n° 38, 2002, p.1-50.
- Friedberg, E. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil, 1997.
- Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. (1^e éd. : 1962) Chicago : University Of Chicago Press. 2002.
- Friedman, M. «The Role of Monetary Policy ». *The American Economic Review*, n°1, 1968.
- Fromilhague, C. *Les figures de style*. Paris : Nathan Université, 2000.
- Gallie D., Paugam S. (dir.). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
- Galtier, B (dir). « Politiques sociales locales ». *Revue Française des Affaires Sociales*, numéro spécial n° 4, 2011.
- Gautié J., Gazier B., Silviera R. (dir.). *Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes*. Paris : La documentation française, 1994.
- Gavrel F., Lages Dos Santos P., Lebon I. « *L'impôt négatif peut-il augmenter la participation des travailleurs à faible productivité ?* ». Communication aux Journées de l'Association d'Économie Sociale, Nanterre, 6 septembre 2007.
- Gazon, J. *Le chômage, une fatalité ?* Paris : L'Harmattan 2008.

- Geddes A., Guiraudon V. « Britain, France and EU Anti-Discrimination Policy Paradigm ». *West European Politics*, vol. 27, n°2, p.343-353.
- Généreux, J. *Economie Politique*. Paris : Hachette Supérieur, 2000.
- Georges N. « Profiler les chômeurs ? ». *Connaissance de l'emploi*, n°44, Juillet 2007.
- Georges N., Grivel N., Méda D. « Case Management Services for Jobseekers International Comparisons : Sweden, the Netherlands and the United Kingdom ». *Document de travail du CEE*, n°115, mars 2009,
- Georges, N., « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor ». *Documents de travail du CEE*, n°81, février 2007.
- Gilbert, C. « La fabrique de Risques ». *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 1, n°114, 2003, p. 55-72.
- Gilles, C. « Réforme du Welfare et croissance aux États-Unis : quels résultats ? ». *Revue Française des Affaires Sociales*, 2008, n° 4, p. 217-233.
- Giraud, O. « Les représentations dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne. Entre traditions étatiques et traditions intellectuelles ». in Zimmermann B. (dir.). *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 2004, p.148-149.
- Glaser B., Strauss A. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago : Aldine Publishing Company, 1967.
- Godefroy P., Missègue N., Pujol J., Tomasini, M. « Inégalités de niveaux de vie et pauvreté ». *Rapport de l'Insee*, 2007.
- Goetschy, J. « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne ». in Maignette, P (dir.). *La grande Europe*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 141-167.
- Goldstein J, Keohane R (dir.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press, 1993.
- Gomel B., Méda, D. « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? *Document de travail du CEE*, n°152, 2011.
- Gomel B., Serverin E. « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat ». *Document de Travail du CEE*, n°119, juin 2009.
- Gómez F. G., Manzanares M. J. D., García-Navas B. O. (dir.). *La formación permanente en España*. Albacete : APC-Universidad de Castilla la Mancha, 2012.
- González Cobaleda, E. « Los contratos formativos a la luz de las nuevas reformas laborales ». *Revista de Estudios Jurídicos*, n°11, 2011.

- Gonzales Gonzales, A. « Modelo Productivo y mercado de trabajo ». *Economía española y protección social*, n°2, 2010.
- Gornitzka Å., Sverdrup U. « Access of Experts: Information and EU Decision Making». *West European Politics*, vol. 34, n°1, 2011.
- Gorz, A. *Métamorphoses du travail. Critique de la raison économique*. Paris : Gallimard, 2004.
- Gramsci, A. *Gramsci dans le texte*. Paris : Edition sociales, 1977.
- Grawitz M., Leca J., Thoenig J.-C. « Les politiques publiques ». in Grawitz M., Leca J. (dir.). *Traité de science politique*. Paris : PUF, 1985.
- Graziano P., Jacquot S., Palier B. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011.
- Graziano, P. « The European Employment Strategy and National Welfare States : Italy and France Compared », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 02, 2008.
- Green-Pedersen C., Van Kersbergen K., Hemerijck A. « Neo-liberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands ». *Journal of European Public Policy*, vol. 8, 2001, p.307-325.
- Greer, S. « The weakness of strong policies and the strength of weak policies: Law, experimentalist governance, and supporting coalitions in European Union health care policy ». *Regulation & Governance*, n°5, juin 2011, p.187–203.
- Grivel N., Georges N., Méda D. « Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni ». *Rapports de recherche du CEE*, n°40, 2007.
- Grozelier, A.-M. *Pour en finir avec la fin du travail*. Paris : L'Atelier, 1998.
- Gubian A., Jugnot S., Lerais F., Passeron V. « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post ». *Economie et statistique*, 2004, n° 376-377, p. 25-54.
- Guillemard, A-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?* Paris : Presses Universitaires de France, 2008.
- Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? ». *La Revue Economique*, 2002, n°6.
- Gurgand M., Margolis D. « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi ». *Economie et statistique*, n°346-347, 2001, p. 103-122.
- Guy Peters, P. *Comparative Politics, Theory and Method*. New York : New York University Press, 1998.
- Haas, E. *The Uniting of Europe*. Stanford : Stanford University Press, 1968.

- Hache, E. « Néolibéralisme et responsabilité ». *Raisons politiques*, 2007, vol. 4, n° 28, p. 5-9.
- Halimi, S. *Le Grand Bond en arrière. Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*. Paris : Fayard, 2004.
- Hall, P. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain ». *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, p. 275-298.
- Hall, P. « The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence ». in Kitschelt, H. (dir.). *Continuity and Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997.
- Hall, P. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton : Princeton University Press, 1989.
- Hall P., Taylor R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, vol. 47 n°3-4, 1997. p. 469-496.
- Hamel M.-P., Vanhercke B. « The Open Method of Coordination and Domestic Social Policy Making in Belgium and France ». in Heidenreich M. Zeitlin J. (dir.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. Londres : Routledge, p.84-111.
- Hassenteufel, P. « Convergence ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Hassenteufel, P. *Sociologie politique de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2008.
- Hassenteufel P., Surel Y. « Politiques publiques ». in Belot C., Magnette P., Saurugger S. (dir.) *Science politique de l'Union européenne*. Paris : Economica, 2008.
- Hassenteufel P., Surel Y. « Des politiques publiques comme les autres ? ». *Politique européenne*, n°1, 2000, p. 8-24.
- Hau M., Narvaiza-Mandon N. *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales*. Paris : Economica, 2009.
- Hayek, F. *La constitution de la liberté*. Paris : Litec, 1994.
- Hayek, F. *La route de la servitude*. Paris : PUF, 2002.
- Heichel S., Pape J., Sommerer T. « Is there convergence in Convergence Research ? An overview of Empirical Studies of Policy Convergence ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, 2005, p. 817-840.
- Heidenreich M., Zeitlin J., (dirs.). *Changing European Employment and Welfare Regimes : The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London : Routledge, 2009.
- Hemerijck, A. « Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States ». *WZB Discussion Paper*, n°103, 2006.

- Hemerijck, A. « The self-transformation of the European social model(s) ». in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. *Why we Need a New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press, 2002.
- Herbillon, J. « Le 'profiling' des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas ». *Travail et Emploi*, n°99, Juillet 2004, p. 7-25.
- Héritier, A. « New modes of governance in Europe: policy-making without legislating? ». *IHS Political Science Series*, n°82, 2002.
- Hirsch M., Wargon E. « Le Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? ». *Etudes*, vol. 410, janvier 2009.
- Hirsch, M, Rosière G. *La chômarde et le Haut commissaire*. Paris : Oh ! éditions, 2008.
- Hirschman, A. *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Hix S., Lord C. (dir.). *Political Parties in the European Union*. Basingstok: Macmillan, 1997.
- Hix S., Raunio T., Scully R. « Fifty Years on : Research of the European Parliament ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n°2, 2003, p. 191-202.
- Hoffmann, S. « *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe* ». *Daedalus*, vol. 95, n° 3, 1966, p. 862-915.
- Holcblat, N. « La politique de l'emploi en France ». in Barbier J.-C., Gautié J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998.
- Hood, C. « The Risk Blame and the Blame Game ». *Government and Opposition*, n°37, 2002, p. 15-73.
- L'Horty, Y. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006.
- L'Horty, Y. « Les politiques de l'emploi en France : principaux dispositifs ». *Cahiers français*, n°353, 2009.
- IRES. *Les marchés du travail en Europe*. Paris : La Découverte, 2000.
- Irondelle, B. « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996 ». *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°2, 2003.
- Jabko, N. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Sciences Po., 2009.
- Jabko, N. « Une Europe politique par le marché et par la monnaie ». *Critique Internationale*, vol. 13, 2001.
- Jabko, N. « Stratégie politique et idée de marché ». *Année de la Régulation*, vol.8, 2004-2005.

- Jacquot, S., « National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages ». *RECOWE Working Papers*, 2008, n°1.
- Jacquot S., Woll C. *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Paris : L'Harmattan, 2004.
- Jahoda M., Lazarsfeld P., Zeisel H. *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. (1^{ère} éd. : 1933). Chicago : Aldline, 1971.
- Jeanpierre, L. « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? ». *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n°2, 2006, p.87-111.
- Joana J., Smith A. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?* Paris : Presses de Sciences Po, 2002.
- Jobert, B. (dir.) *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris : L'Harmattan, 1994.
- Jobert B., Muller P. *L'Etat en action*. Paris : PUF, 1987.
- Johansson K.-M., Zervakis P. (dir.) *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden : Nomos, 2002.
- Keohane, R. « Rational Choice and International Law ». *Journal of Legal Studies*, vol. 31, n°1, 2002.
- Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London : Macmillan, 1936.
- King G., Keohane R., Verba S. « The Importance of Research Design in Political Science ». *American Political Science Review*, vol.89, n°2, 1995.
- Kluve, J. « The Effectiveness of Active Labour Market Policy ». *IZA Discussion Paper*, March 2007.
- Knoepfel P. , Larrue C., Varone F. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich/Coire : Helbing&Lichtenhahn, 2001.
- Korpi, W. *The democratic class struggle*. London : Routledge, 1983.
- Kosonen, P. « Incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves ». *Travail et Emploi*, n°79, 1999.
- Kreppel, A. *The European Parliament and the Supranational Party System : A Study of Institutional Development of the European Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Kröger, S. « The effectiveness of soft governance in the field of European anti-poverty policy: Operationalisation and empirical evidence ». *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, n°2, 2009, p.197-211.

- Kröger, S. « When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? ». *European Integration online Papers*, vol. 10, n°3, 2006.
- Kuhn, T. *Structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion, 1983.
- Kvist J., Pedersen L., Koehler P. « Making all Work: Modern Danish Labour Market Policies ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin : Springer, 2008.
- Kvist J., Saari J. *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol : Policy Press, 2007.
- La Chaise, G [pseudonyme collectif]. *Crise de l'emploi et fractures politiques*. Paris : Presses de Sciences Po., 1996.
- Ladi, S. « Rival Hypotheses: Comparing the Roles of the EU and Black Sea Economic Cooperation Organization in Good Governance Reforms ». in Radaelli C, Exadaktylos T. *Research Design in European Studies*. Basingstoke : Palgrave, 2012.
- Lagadec, P. *La Gestion des crises*. Paris : McGraw Hill, 1991.
- Lahire, B. *L'Esprit sociologique*. Paris : La découverte, 2005.
- Laroque G., Salanié B.. Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et Statistique*, 2000, n° 331.
- Lascoumes P, Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004.
- Laval, C. *L'homme économique, essai sur les racines du néolibéralisme*. Paris : Gallimard, 2007.
- Laval, C. *Jeremy Bentham: le pouvoir des fictions*. Paris : PUF, 1994.
- Laval, C. « Penser le néolibéralisme ». *Revue internationale des livres et des idées*, n°2, 2007.
- Laville F. « Modélisations de la rationalité limitée : de quels outils dispose-t-on ? ». *Revue économique*, vol. 49, n°2, 1998, p. 335-365.
- Leca, J. « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative ». in d'Arcy F., Rouban L. (dir.). *De la Ve République à l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po., 1996.
- Leca J., Muller P. « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France ». in Warin P., Giraud O. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La découverte, 2008.

- Leech, B. « Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews ». *PS : Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, Dec., 2002.
- Lefresne, F. (dir.). *Unemployment Benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*. Bruxelles : ETUI, 2010.
- Lehmann, E. « Les enseignements de la théorie économique dans l'indemnisation du chômage ». *Revue française d'économie*, vol.44 n°14-4, 1999, p. 159-190
- Leibfried, S. « Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community ». in Ferge Z., Kolberg J. (dir.). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 1992.
- Leonard, E. *The Early History of English Poor Relief*. London : Frank Cass, 1965.
- Lequesne, C. *Interviewer les acteurs politico-administratifs de la construction européenne*. in Cohen, S. (dir.). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF, 1999.
- Lhommeau, B., Rioux, L., « Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998 ». *Etudes et Résultats*, n°84, 2000.
- Lima L., Steffen M. « Comparaison internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°3, 2004, p. 339-348.
- Lindberg, L. *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford : Stanford University Press, 1963.
- Linhart, D. « Ce qu'est le travail et ce qu'il devient ». in Gélard, J.-P. (dir.). *Travailler plus, travailler moins, travailler autrement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2007.
- Linhart, D. « Individualisation et mobilisation subjective dans le monde du travail ». in Corcuff P., Le Bart C., De Singly F. (dir.). *L'individu aujourd'hui. Débats sociologiques et contrepoints philosophiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- Linhart, D. « Modernisation et précarisation de la vie au travail ». *Papeles del CEIC*, n°1, 2009.
- Linhart, D. *Travailler sans les autres*. Paris : Seuil, 2009.
- Linhart D., Linhart R. « L'évolution de l'organisation du travail ». in Boutet J., Jacot H., Kergoat J., Linhart D. (dir.). *Le monde du travail*. Paris : La Découverte, 1998, p.301-309.
- Linhart D., Mauchamp N. *Le travail*. Paris : Le Cavalier bleu, 2009.
- Linhart, D. (dir.). *Les différents visages de la modernisation du service public*. Paris : La Documentation française, 2006.

- Linhart D. (dir.). *Pourquoi travaillons-nous? Une approche sociologique de la subjectivité au travail*. Paris : Eres, 2008.
- Lødemel I., Trickey H. (dir.). *An offer you can't refuse*. Bristol : Policy Press, 2000.
- Lodge, M. « Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: The Open Method of Coordination in Pensions and Information Society ». *Journal of Common Market Studies*, vol.45, n°2, 2007, p. 343-365.
- López Andreu M., Miquel Verd J. « Usos y efectos de la protección al desempleo en España. Resultados en base a la perspectiva de las capacidades ». *Cuadernos del mercado de trabajo*, n°7, 2011, p.14-20.
- Lordon, F. *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2008.
- Louis, J.-V. « Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ». *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 48, n° 1, 2012, p. 5-22.
- Mahoney J., Thelen K. (dir.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mair, P. « Comparative Politics: An introduction to Comparative Overview ». in Goodin R., Klingemann H. (dir.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford : Oxford University Press, 1996, p. 309-335.
- Malinvaud, E. « À propos du soi-disant taux de chômage structurel ». in Pisani-Ferry, J. *Plein-emploi. Rapport du Conseil d'analyse économique*. Paris : La Documentation française, 2000.
- Malinvaud, E. *Plein emploi, l'improbable retour*. Paris : La Documentation française, 1998.
- Mandin C., Palier B. L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales. in Surel Y., Lequesne C. (dir.). *L'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-285.
- Marc B., Rioux L.. « Le coût de la main-d'œuvre : comparaison européenne 1996-2008 ». *INSEE Emploi et salaires*, 2012, p.51-68.
- Marc C., « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ». *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008.
- March J., Olsen J. « The Logic of Appropriateness ». in Moran M., Rein M., Goodin R. (dir.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford : Oxford University Press, 2006, p. 689-708.
- March J., Olsen J. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York : The Free Press, 1989.

- March, J., Simon, H. *Organizations*. New York : John Wiley and sons, 1958.
- Marks G., Stenberg M.D. (dir.). *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Marsh D., McConnell A. « Towards a Framework for Establishing Policy Success ». *Public Administration*, vol.88, n°2, p.564-583.
- Marshall, T. *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport : Greenwood Press Reprint, 1964.
- Martín M. Tovar F., Artiaga A. « Reinención del gobierno del desempleo en el marco de una gestión difusa ». Communication au II^e congrès annuel de la Red Española de Política Social, Madrid, 1^{er} octobre 2010.
- Martín Castro, M. B. « Reformas en el Estado de Bienestar mediterráneo : especial referencia al caso español en la época de crisis ». *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol.1, n°8, 2012, p. 174-201.
- Marx, K. *Le Capital. Critique de l'économie politique*. (1^e éd : 1867). Paris : V. Giard et E. Brière, 1902.
- Marx K., Engels F. *L'idéologie allemande*. (1^e éd : 1845). Paris : Éditions sociales, 1965.
- Matagne G. « Les dynamiques de réforme des politiques belges de l'emploi : changement graduel transformateur et jeux multi-niveaux ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, p. 321-354.
- McCann E., Ward K. « Policy Assemblages, Mobilities and Mutations : Toward a Multidisciplinary Conversation ». *Political Studies Review*, vol. 10, n°3, 2012, p.325-332.
- McCombs, M, Shaw D. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n°2 , 1972, p.176-187.
- McConnell C.R., Brue S.L., MacPherson D.A. *Contemporary labor economics*. Boston : McGraw-Hill Irwin, 2008.
- McNamara, K. *The Currency of Ideas. Monetary Politics in European Union*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
- Mead, G.-H. « Scientific method and individual thinker ». in Dewey, J. (dir.). *Creative Intelligence : Essays in the pragmatic attitude*. New York : Henry Holt and Co., 1917.
- Méda, D. « Le Revenu de Solidarité Active en question ». *La Vie des Idées* [en ligne], 24.04.2008 [consulté le 10.02. 2011]. Disponible en ligne sur : <<http://www.laviedesidees.fr/Le-Revenu-de-Solidarite-Active-en.html>>
- Méda, D. *Le travail*. Paris : PUF, 2004.

- Méda, D. *Le travail, une valeur en voie de disparition ?* (1^{ère} éd. : 1995) Paris : Flammarion, 2010.
- Méda D., Minault B. « La sécurisation des trajectoires professionnelles ». *Documents d'étude de la DARES*, n°107, octobre 2005.
- Méda D., Treillet, S. « Pour un travail émancipateur ». in Autain, C. (dir.). *Post-capitalisme*. Vauvert : le Diable Vauvert, 2009.
- Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L. (dir.) *Politiques publiques en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1995.
- Mény Y., Thoenig J.-C. *Politiques publiques*. Paris : PUF, 1989.
- Mérand, F. « Eu Policies ». in Favell A., Guiraudon V. (dir.). *Sociology of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p.172-192.
- Meunier, S. *Trading Voices*. Princeton : Princeton University Press, 2005.
- Michaud C., Thoenig, J.-C. *Making Strategy and Organization Compatible* : Londres, Palgrave Macmillan, 2003.
- Michel H., Robert C (dir.). *La fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne*. Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.
- Mikol F., Rémy V. « Enquête sur la prime pour l'emploi (PPE) et les freins à la reprise d'emploi ». Présentation Powerpoint au COE, Paris, 25 avril 2008.
- Moffitt, R. « Welfare Reform : The US experience ». Article présenté à la conférence du Conseil économique de Suède, 7 mai 2007.
- Monereo J.-L. *El sistema de protección por desempleo en Espana*. Madrid : Tirant lo Blanch, 1997.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
- Morel, S. « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare ». in Barbier J.-C., Gautié J. (dir.). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris: PUF, 1998, p. 219-234.
- Morel, S. « Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed ». in Gilbert N., Parent A. (dir.). *Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick/London : Transaction Publishers, 2004, p. 93-142.
- Moreno Pestaña, J.L. *En devenant Foucault. Sociogenèse d'un grand philosophe*. Broissieux : Éditions du Croquant, 2006.
- Moreno Pestaña, J.L. *Foucault, la gauche et la politique*. Paris : Textuel, 2010.

- Moreno Pestaña, J.L., Serrano-Pascual A. « Europeanization and Spanish welfare: the case of employment policy ». in Guillén A., León M. (dir.) *The Spanish Welfare State in the European Context*. Farnham: Ashgate, 2011.
- Moreno Pestaña, J.L., Serrano Pascual A. « Europeización del Bienestar y activación ». *Política y Sociedad*, vol. 44, n° 2, 2007, p. 31-44.
- Morvan, P. « La loi généralisant le RSA ». *Droit social*, n° 2, 2009, p. 189.
- Mosher J., Trubek D. « Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy ». *Journal of Common Market Studies*. vol. 41, n° 1, 2003, p. 63-88.
- Mossialos, E. (dir). *Health Systems Governance in Europe: the Role of European Union Law and Policy*. New York : Cambridge University Press, 2010.
- Muller, P. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol.50 n°2, 2000, p. 189-208.
- Muller, P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue Française de Science Politique*, 2005, vol. 55, p. 155-187.
- Muller, P. « L'eupéanisation des politiques publiques ». *Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997, p.3-9.
- Muller, P. « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne ». in D'Arcy F., Rouban L. (dir.). *De la Ve République à l'Europe*. Paris : Presses de Sciences po., 1999.
- Muller, P. *Les politiques publiques*. (1^{ère} éd. : 1990) Paris : PUF, 2008.
- Muller, P. « Référentiel ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Muller, P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, 1985.
- Muller P., Palier B., Surel Y. « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, p. 5.
- Muller P., Surel Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.
- Navarro,V. *El subdesarrollo social de España*. Barcelona : Anagrama, 2006.
- Nickell S., Van Ours J. « The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment miracle? ». *Economic Policy*, vol. 15, n°30, 2000, p.135-180.
- North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press, 1990.

- OCDE. Taxing Wages 2007: Special Feature: Tax reforms and tax burdens. 2008, vol. 2008, no. 2, p. 1–486.
- OECD. « Making work pay ». in OECD. *Employment Outlook*. Paris : OECD Publications, 1996.
- OECD. *Employment Outlook*. Paris : OECD Publications, 1996.
- OECD. *Employment Outlook*. Paris : OECD Publications, 2003.
- OECD. *Employment Outlook*. Paris : OECD Publications, 2011.
- Onuf, N. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- Paillaud S., Eyssartier D. « Paris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social ». *Économie et statistique*, n°318, 1998, p. 41-64.
- Palier, B. « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French social Policy in the 1990's ». in Streeck W., Thelen K.A. (dir.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 127-144.
- Palier, B. « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée ». *Revue française de sociologie*, n°43 vol.2, 2002, p. 243-275.
- Palier, B. « Du *welfare* au *workfare* : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté ». *Regards croisés sur l'économie*, n° 4, 2008.
- Palier, B. *Gouverner la protection sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2002.
- Palier B., Surel Y. (dir.). « Les interactions entre les temporalités et les niveaux de l'action publique dans l'explication du changement des politiques publiques ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, 2010.
- Palier B., Surel T. « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action ». *RFSP*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Palier B., Surel Y. (dir.) *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, 2010.
- Palpant, C. « Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale : dynamiques de changement et interactions multi-niveaux au sein de régions européennes en mutation ». in Palier B., Surel Y. (dir.). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan, p. 355-387.
- Parsons, C. « Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union ». *International Organization*, vol.56, n°1, 2002, p.47-84.
- Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : PUF, 2005.

- Paugam, S. « RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée ». *Médiapart*, [En ligne]. 29 août 2008. [consulté le 28/10/11]. Disponible en ligne sur : < www.mediapart.fr >
- Paugam, S. *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris : PUF, 2007.
- Paugam, S. *La société française et ses pauvres*. Paris : PUF, 1993.
- Peters B. G., Pierre J., King D. « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism ». *Journal of Politics*, 67, 2005, p.1275-1300.
- Pierru E. *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*. Bellecombe en Bauges : Editions du Croquant, 2005.
- Pierson, P. « Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring en Affluent Democracies ». in Pierson, P. (dir.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press, 2001, p. 410-456.
- Pierson, P. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, juin 2000, p.251-267.
- Pierson, P. « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change ». *World Politics*, vol. 45, n°4, juillet 1993, p.595-628
- Pierson, P. (dir.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press, 2001.
- Pinson G., Sala Pala V. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *Revue française de science politique*, n°5, vol. 57, 2007, p. 555-597.
- Pinson G., Sala Pala V. « Les usages de l'entretien en sociologie de l'action publique : entretien compréhensif ou récit de vie ? », communication au Congrès de l'AFSP, Lyon, 14-16 septembre 2005.
- Pla A. « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi ». *Etudes et résultats de la DREES*, n° 567, 2007.
- Pochet, P. « A European approach to unemployment benefits? » in Lefresne, F. (dir.). *Unemployment Benefit systems in europe and North America: reforms and crisis*. Bruxelles : ETUI, 2010, p. 45-59.
- Pochet, P. « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen ». Communication au 1er colloque de l'IEE, Montréal, Septembre 2001.
- Pochet, P. « The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective ». in Zeitlin J., Pochet P., (dir.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment Strategy and social inclusion strategies*. Brussels : PIE-Peter Lang, 2005, p.37-82.

- Pochet, P. « Why Hard Law Remains Important ». in Dehousse, R. (dir.). *The 'community method' : obstinate or obsolete ?* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 166-185.
- Polanyi, K. *La grande transformation*. (1^{er} éd. 1949). Paris : Gallimard, 2009.
- Popper, K. *The Logic of Scientific Discovery*. New York : Basic Books, 1959.
- Prieto, A. « La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo ». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 52, 2004, p. 211-220.
- Przeworski A, Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley-Interscience, 1970.
- Radaelli C. « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research ». *Politique européenne*, 2001, n°5, p. 107-142.
- Radaelli, C. « Européanisation ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Radaelli, C. « The Europeanization of Public Policy ». in Featherstone K., Radaelli C. *The Politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 27-56.
- Radaelli, C. « The Public Policy of the EU : Wither Politics of Expertise ? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6., n°5, 1999, p.757-774.
- Recio, A. *Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral*. Barcelona : Icaria Editorial, 1997.
- Reman P., Pochet P. « Transformations du système belge de sécurité sociale ». in Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (dir.). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE.-Peter Lang, 2005.
- Rey, A. (dir.) *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris : Le Robert, 2004.
- Rifkin, J. *La fin du travail*. Paris : La Découverte, 1996.
- Rigaudiat, J. « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants ». *Esprit*, janvier 2009.
- Rimliger, G. *Welfare and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York : Wiley, 1971.
- Roa Bastos, F. « L'émergence des triangles partisans européens : une analyse comparative des interactions entre les fédérations européennes de partis, les groupes politiques au Parlement Européen et les partis politiques nationaux ». Projet de thèse en Science politique, sous la direction de Patrick Hassenteufel, Paris VIII, 2009.

- Robert, C. « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance ». *Politique européenne*, vol.3, n°11, 2003, p.57-78.
- Rodgers G. ; Swepston L., Lee E., Van Daele J. « *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* ». Genève : Editions de l'OIT, 2009.
- Rodriguez, J. « De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act ». *La Vie des Idées* [En ligne]. 23 septembre 2008 [consulté le 10.03.12]. Disponible sur : < www.laviedesidees.fr >.
- Roguet B. « La dépense pour l'emploi en 1996 ». *Premières synthèses de la DARES*, 1998, n°21.
- Röpke, W. *Civitas humana ou les Questions fondamentales de la Réforme économique et sociale*. Paris : Librairie de Médicis, 1946.
- Rosanvallon, P. *La crise de l'Etat-providence*. Paris : Le Seuil, 1981.
- Rosanvallon, P. *La nouvelle question sociale*. Paris : Le Seuil, 1995.
- Rose, R., MacKenzie W. « Comparing forms of comparative analysis ». *Political Studies*, vol. 39, n°3, p.446-462.
- Rousselin, M. « European External Governance and Domestic Preferences of Rule Importers ». Communication à la 3^e Graduate Conference de l'ECPR, Dublin, 30 septembre 2010.
- Sabatier, P. A. (dir). *Theories of the policy process*. Boulder : Westview press, 1999.
- Sacristan F.. « Diseño Actual de las Políticas Activas de Empleo en España ». *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n°9, 2005, p.15-24.
- Saint Arnaud S., Bernard P. « Convergence or Resilience ? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries ». *Current Sociology*, vol.51, n°5, p.499-527.
- Salais, R. « Le chômage : un phénomène de file d'attente ». *Economie et statistique*, n°123, 1980.
- Salverda, W. « The Dutch minimum wage. A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs ». *AIAS, Working Paper* 09-71, 2009.
- Sanchez Salgado R., Woll C. « L'eupéanisation et les acteurs non étatiques ». in Palier B., Surel Y. *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, 2007, p. 145-191.
- Sartori, G. « Comparing and Miscomparing ». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3 n°3, Juillet 1991, p.243-257.

- Sassier, P. « Le thème de la pauvreté dans l'histoire des idées politiques, en France, de la Réforme à nos jours ». Thèse de science politique sous la direction de Jean Rouvier, Paris II, soutenue en 1989.
- Saurugger, S. *Beyond Non-Compliance with Legal Norms. in Radaelli C, Exadaktylos T. Research Design in European Studies*. Basingstoke : Palgrave, 2012, p.105-124.
- Saurugger, S. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, 2002, p. 375-401.
- Saurugger, S. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Saurugger S., Surel Y. « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n°2, p. 179-211.
- Saurugger, S (dir.) « Les approches sociologiques de l'intégration européenne ». Dossier spécial de *Politique européenne*, vol. 2, n°25, 2008.
- Scharpf, F. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2000.
- Scharpf F., Schmidt V. *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. : From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
- Schmidt, V.A. « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p.303-326.
- Schmidt, V.A. *The Futures of European Capitalism*. Oxford : Oxford University Press, 2002.
- Schmidt, V.A. « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' ». *European Political Science Review*, vol. 2, n°1, p.1-25.
- Schnapper, D. *Contre la fin du travail*. Paris : Textuel, 1997.
- Schnapper, D. *L'épreuve du chômage*. Paris : Gallimard, 1994.
- Scott W., Meyer J. (dir.). *Institutional Environment and Organizations*. Thousands Oaks : Sage, 1994.
- Seiler, D. *La méthode comparative en science politique*. Paris : Armand Colin, 2011.
- Selma Penalva, A. « Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas ». Communication au XXIe congrès national du droit du travail et de la sécurité sociale, Barcelona, 2010.
- Selma, A. « Dix ans d'indemnisation du chômage en France ». *Premières informations et premières synthèses de la DARES*, vol. 46, n°2, 1996.

- Serrano Pascual, A. « Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise ». in Serrano Pascual A, Magnusson L. (dir.). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruxelles : Peter Lang, 2007.
- Serrano Pascual, A. (dir.) *Are Activation Models Converging in Europe ?* Bruxelles : ETUI, 2004.
- Serrano Pascual A, Magnusson L. (dir.). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruxelles : Peter Lang, 2007.
- Siaroff, A. « Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology ». in Sainsbury, D. (dir.) *Gendering Welfare States*. Londres : Sage, p. 82-100.
- Sikkink, K. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca : Cornell University Press, 1991.
- Skocpol, T. « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research ». in Evans P., Rueschemeyer D., Skocpol, T. (dir.). *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985, p. 3-37.
- Smith, A. *L'Europe politique au miroir du local, les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Paris : L'Harmattan, 1996.
- Smith, A. *Le gouvernement de l'Union européenne : Une sociologie politique*. Paris : LGDJ, 2004.
- Snyder, F. « Soft law and Institutional Practice in the European Community ». in Martin, S. (dir.). *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel*. Norwell : Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 197-225.
- Sol E., Sichert M., van Lieshout H., Koning T. « Activation as a Socio-Economic and Legal Concept : Laboratorium the Netherlands ». in Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (dir.). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin and Heidelberg : 2008, p. 161-220.
- Steinmo, S. « Néo-institutionnalisme historique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Steinmo, S. (dir.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York : Cambridge University Press, 1992.
- Streeck W., Thelen K. « Institutional Change in Advanced Political Economies ». in Streeck W., Thelen K. (dir.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p.1-39.
- Surel, Y. « Approches cognitives ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.

- Surel, Y. « L'action publique modélisée par les « trois i » ? » in Delori M., Deschaux-Beaume D., Saurugger S. (dir.). *Le choix rationnel en science politique. Débats critiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 229-255.
- Surel, Y. « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 235-254.
- Surel, Y. « The role of Cognitive and Normative Policy-making ». *Journal of European Public Policy*, vol.7, n°4, 2000, p.495-512.
- Surel, Y., Lequesne, C. (dir.). *L'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po., 2004.
- Taggart P., Szcerbiak. « Supporting the Union ? Euroscepticism and the Politics of European Integration ». in Green Cowles M., Dinan D. « Developments in the European Union ». Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2004, p.65-84.
- Tergeist, P. « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom ». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°42, décembre 2006.
- Thassi, P. « La qualité dans les enquêtes téléphoniques, l'échantillon des répondants ». in Association pour la statistique et ses utilisateurs. *La qualité de l'information dans les enquêtes*. Paris : Dunod, 1992.
- Thatcher, M. *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- Théret, B. « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale ». *L'Année de la Régulation*, vol 1, 1997, p. 163-228.
- Thoenig, J.-C. « Contributions à une sociologie des politiques publiques ». *L'Année Sociologique*, vol.40, 1990.
- Thoenig, J.-C. « Politique publique ». in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- Thomas, H. *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*. Paris : Editions du Croquant, 2010.
- Threlfall M. « Social Integration in the European Union : Towards a Single Social Area? » in Farrell M., Fella S., Newman M. *European Integration in the 21st Century. Unity in Diversity?* Londres : Sage, p.135-157.
- Titmuss, R. *Social Policy : An Introduction*. London : Allen & Unwin, 1974.
- Toharia, L. « La politique de l'emploi en Espagne ». in Barbier J.-C., Gautié J. *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris : PUF, 1998, p. 93-112.

- Toharia, L. « El sistema español de protección por desempleo ». *Papeles de economía española*, n° 72, 1997, p.192-213.
- Toledano L., Codina T., Barba R. « Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción ». *Dossiers del Tercer Sector*, n°12, 2011.
- Topalov, C. *Naissance du chômeur*. Paris : Albin Michel, 1994.
- Trifiletti, R. « Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women ». *Journal of European Social Policy*, n°9, 1999, p.49-64.
- Trubek D.M., Cottrell P., Nance M. « 'Soft Law,' 'Hard Law,' and European Integration: Toward a Theory of Hybridity ». *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper*, n°1002, November 2005.
- Trubek D.M., Trubek L. « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Open Method of Coordination ». *European Law Journal*, vol. 11, 2005.
- Van Berkel R, Hornemann Moller I. *Active social policies in the EU. Inclusion through Participation ?* Bristol : Policy Press, 2002.
- Van Gerven, M. « The Winners and Losers of Unemployment Protection Reforms. Changing Rights and Conditions in the UK, the Netherlands and Finland in 1980-2006 ». in Koistinen P., Mósesdóttir L., Serrano Pascual A. *Emerging Systems of Work and Welfare*. Bruxelles : PIE Peter Lang, 2009, p. 95-114.
- Van Oorschot, W. « The Dutch Welfare State. From collective solidarity towards individual responsibility ». *CCWS Working paper*, n°2006-41, 2006.
- Van Oorschot, W. « The Dutch Welfare State : Recent Trends and Challenges in Historical Perspective ». *European Journal of Social Security*, vol. 8, 2006, p. 57-76.
- Van Oorschot W., Abrahamson P. « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States ». *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p.288-304.
- Van Oorschot W., Boos C. « The battle against numbers: Disability policies in the Netherlands ». in Van Oorschot W., Hvinden B. (dir.). *Disability policies in European countries*. Den Haag : Kluwer Law International, 2001, p. 343-361.
- Verdun, A. « The role of the Delors Committee in the Creation of EMU : an Epistemic Community ? », *Journal of European Public Policy*, vol.6., n°2, 1999.
- Vieira, M. « L'eupéanisation des systèmes de clivages et de partis ». Projet de thèse en Science politique, sous la direction de Pierre Martin, IEP de Grenoble, 2009.
- Visser, J. « La réduction du temps de travail aux Pays-Bas ». *La revue du CEPII*, n° 83, 2000.
- Visser J., Hemerijck A. *'A Dutch Miracle' Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam : Amsterdam University Press, 1998.

- Warin, P. « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique ». *Revue comparée en administration publique*, vol. 17, 2011, p. 116-134.
- Warin, P. « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? ». *La Vie des idées* [en ligne]. 1^{er} juin 2010 [consulté le 10 novembre 2011]. Disponible en ligne sur : <www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>
- Weber, M. *Économie et société*. Paris : Plon, 1995.
- Wendt, A. «The Agent- Structure Problem in International Relations Theory ». *International Organization*, vol. 41, n°3, 1987, p. 335-370.
- Wendt, A. *Social Theory of International Politics*. New York : Cambridge University Press, 1997.
- Wierink, M. « Pays-Bas. Assurance chômage : un vent de réformes permanent ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008.
- Wierink, M. « Pays-Bas. Pourquoi on ne parle pas (encore) de précarité ». *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre 2005.
- Wierink, M. « Les réformes de structure insuffisantes à régler le problème de l'invalidité ». *Chronique Internationale de l'IRES*, n°57, mars 1999.
- Wilensky, H. *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley : University of California Press, 1975.
- Woll, C. « L'Union européenne : une machine à libéraliser ? ». *Politique européenne*, vol.2, n° 31, 2010, p.215-220.
- Zajdela, H. « Comment et pour-quoi activer les inactifs ? » *Travail et Emploi*, n° 118, 2009, p.69-76
- Zajdela H., « Faut-il avoir peur des trappes à chômage ? ». *La Revue du MAUSS*, 2001, n° 18, p. 94-104.
- Zeitlin, J. « The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects ». in Heidenreich M., Zeitlin J., (dir.). *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London : Routledge, 2009.
- Zimmermann,K. « European Labour Mobility: Challenges and Potentials ». *De Economist*, vol. 153-n°4, 2005, p. 425-450.

Enseignements en méthodes et approches comparatives

- Abrial, S. « NVivo : traitement de données qualitatives ». Séminaire méthodologique de l'ED SHPT et du laboratoire PACTE, Grenoble, 2009-2010.
- Bouillaud, C. « Partis et systèmes partisans en Europe ». Séminaire au sein du Master Sciences de Gouvernement Comparées, IEP de Grenoble, 2008-2009.
- Guillemard, A-M.. « Reconfigurations, convergences et divergences des politiques sociales européennes ». Intervention au séminaire doctoral de l'Ecole doctorale des Sciences Humaines et Sociales de l'Université Paris Descartes, mars 2010.
- Knoepfel P., Warin P. « Analyse et pilotage des politiques publiques ». Séminaire au sein du Master Sciences de Gouvernement Comparées, IEP de Grenoble, 2008-2009.
- Strübing, J. « Interpretative Analysis for Political Scientists: Ground Theory and ATLAS.ti ». Cours méthodologique à la *Summer School in Methods and Techniques* de l'*European Consortium for Political Research*, Lubiana, 28 Juillet-14 Août 2010.
- Steffen, M. « Les méthodes et approches comparatives, et/ou internationales ». Séminaire méthodologique de l'ED SHPT et du laboratoire PACTE, Grenoble, 2009-2010.
- Surel, Y. « Politiques Publiques ». Cours sur les approches cognitives et la comparaison en matière de Politiques Publiques, IEP de Grenoble, 2006.
- Surel, Y. « Politique Comparée ». Cours spécialisé en politique comparée, IEP de Grenoble, 2006.

Sources empiriques

La liste des entretiens est fournie en annexe.

Articles de presse

Barroux, R. « Pôle emploi veut que les départements financent le suivi renforcé des allocataires du RSA ». *Le Monde*, 29 mai 2009.

Chaffanjon, C. « Polémique autour du mode de financement du RSA ». *Le Point*, 25 avril 2008

Delgado, C. « La Generalitat excluye a miles de beneficiarios de la renta mínima ». *El País*, 25 août 2011.

Duval, G. « Chômage: comment s'en sortir ? ». *Alternatives Economiques*, n°295, octobre 2010.

El Mundo. « Así queda la reforma laboral: despido más barato y mayor control a los parados ». 10 septembre 2010.

El Mundo. « El Govern finaliza la revisión del Pirmi con la cancelación de 4.500 expedientes ». *El Mundo – Edition barcelonaise*, 20 janvier 2012.

El País. « Claves del acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral ». 1^{er} février 2011.

El País. « Cronología de las reformas laborales en España ». 15 juin 2010.

El País. « El Gobierno aprueba hoy la reforma laboral sin garantías para convalidarla ». 16 juin 2010.

El País. « El Gobierno endurece los requisitos para beneficiarse de los 420 euros ». 21 août 2010.

El País. « El PSOE matiza la sanción a los parados que no acepten cursos ». 22 août 2010.

El País. « Toxo acusa al Gobierno de maquillar los datos del paro ». 24 août 2010.

EFE. « Mas dice que sin atajar "el abuso" no se podría pagar la renta mínima en octubre ». *Barcelona*, 15.08.2011.

Equy, L. « Départements: Bartolone défie l'Etat et vote un budget en déséquilibre ». *Libération*, 08 avril 2010.

- Frémeaux P., Maurin L. « Faut-il développer l'impôt négatif ? ». *Alternatives Economiques*, n° 174, 1999.
- Garat, J.-B. « Budget : les départements sonnent l'alarme ». *Le Figaro*, 07 avril 2010.
- Guélaud C., Roger P. « RSA : le gouvernement tente de corriger le tir en plafonnant les niches fiscales ». *Le Monde*, 17 septembre 2008.
- Lévêque, E. « Le RSA aura un impact majeur sur la réduction de la pauvreté ». *L'Expansion*, 22/05/2009.
- L'Express. « Thomas Piketty : Le libéral de gauche ». 1^{er} mai 2008.
- Jacquot M.-C. « Microéconomie du marché du travail par Pierre Cahuc, André Zylberberg ». Compte rendu in *Alternatives Economiques*, n° 213, avril 2003.
- Landré, M. « Ce que pensent de Martin Hirsch plusieurs de ses proches ». *L'Expansion*, 28 mars 2008.
- Le Monde. « Le conseil général de Seine-Saint-Denis a voté un budget en déséquilibre », 08 avril 2010
- Le Monde. « Le RSA voté en première lecture à l'Assemblée ». 27.11.2008.
- Le Monde. « Wauquiez souhaite conditionner le RSA à des heures de "service social" ». 08 05 2011.
- Le Parisien. « Budget : les départements menacent de se rebeller ». 06 avril 2010.
- Le Parisien. « Menaces sur le versement du RSA ». 23 juin 2010.
- Le Point.fr. « 700.000 personnes devraient sortir du seuil de pauvreté ». 15 mai 2009.
- Omet, C. « 2 millions d'euros de pub dans les médias: le RSA ça sert à ça! ». *Marianne* [en ligne], 2 Juin 2009. [Consulté le 10 septembre 2010].

Ressources juridiques nationales et locales

Article 231 de la Ley General de la Seguridad Social, révisée par le Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, « de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad ». (Espagne).

Article L.351-18 du Code du travail. (France).

Article L 5422-20 du Code du travail. (France).

Article L 5422-24 du Code du travail. (France).

Article L.5423-1 et suivants du Code du Travail. (France).

Assemblée nationale, séance du mardi 25 novembre 2008. Compte-rendu intégral des débats disponible sur :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090073.asp#P338_68575>
(France)

Code de l'action sociale et des familles, article L.262-29 (France).

Code de l'action sociale et des familles, article L. 262-35 et suivants. (France).

Code du travail, art. R. 5411-9. (France).

Décret du 25 août 2006 portant nomination du directeur général du travail. JORF n°197 du 26 août 2006. (France).

Decreto 144/1990, de 28 de maig, estableció el Programa interdepartamental de la Renta mínima d'inserció (PIRMI), Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (Catalunya).

Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio (Catalunya).

Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras ». (Catalunya).

Loi du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI. (France).

Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. (France).

Loi du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. (France).

Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. (France).

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (Espagne)

Traités européens

Acte unique européen. 1986.

Traité d'Amsterdam. 1997.

Traité de Lisbonne. 2009

Traité de Maastricht. 1992.

Traité de Nice. 2001.

Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). 1951.

Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE). 1957.

Rapport pour les institutions politiques (locales, nationales, internationales)

Ballart X., Riba C., Blasco J. « The effectiveness of minimum income protection in Catalonia: The role of individual and institutional factors ». Rapport au gouvernement catalan, mars 2010.

Blommesteijn M., Mallee L. « Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act ». Report for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009.

Bunt S., Grootcholte M., Kemper D.R., van der Werf C. « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands ». Rapport pour le Council for Work and Income, 2008, p. 10-19

Brummelkamp G., Gelderblom A., van Elk K. (dit.). « Final report Lifelong Learning pour la DG Emploi », Rotterdam, Janvier 2005.

Comité d'évaluation du RSA. « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa ». Mai 2009.

Comité d'évaluation du rSa. « Rapport intermédiaire 2009 ». Décembre 2009.

Comité d'évaluation du rSa. « Rapport intermédiaire 2010 ». Janvier 2011.

Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. « Au Possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». Rapport au ministre des solidarités, avril 2005. (France).

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC). *Accès à l'emploi et protection sociale*. Paris : La Documentation française, 2001.

- Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. *Aider au retour à l'emploi. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2005.
- Deelen A., Jongen E. Visser S. « Employment Protection Legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case ». Ministry of Economic Affairs - Central Planning Bureau Document, N° 135, 2006.
- FNARS. « Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA selon l'observation des travailleurs sociaux ». Deuxième enquête RSA de la FNARS, juin 2011.
- García Díaz, M. A. « Protección social en España ». Rapport pour l'OIT, présenté au séminaire régional de l'OIT à Sao Paulo, septembre 2002.
- Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Família. « El estado de los servicios sociales en Catalunya ». 2010.
- Gilbert G., Guengant A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010
- Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». 2008.
- Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. « Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació ». 2010.
- Kees M, Van Nuland E., Peters M., Viertelhuizen T., Ruud van der A. « Sector Councils on Employment and Skills at EU level ». Rapport pour la DG Emploi, mars 2010.
- Ministry of Social Affairs and Employment. « A short survey of Social Security in the Netherlands ». January 2010.
- MISEP. « La politique de l'emploi en Espagne. Rapport d'information de base sur les institutions, les procédures et les mesures de la politique de l'emploi ». 2001.
- Okbani N. « Pourquoi y a-t-il du non recours au droit du RSA activité ? ». Rapport d'étude à la CAF de Bordeaux, septembre 2010.
- Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». Rapport de synthèse du séminaire MLP du Printemps 2007, pour la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, 2007.
- Peters M., Viertelhuizen T., Van Velden J. « Social developments in the EU air transport sector ». Rapport pour la DG Energie et Transport, Décembre 2007.
- Salais R., Raveaud G., Grégoire M., « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi ». Etude pour la DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002.
- SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 2009.

SZW. « The state of affairs of Dutch social security ». 2011.

SZW – Ministry of Social Affairs and Employment. « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ». 2008.

Unedic. « Le précis de l'indemnisation chômage ». Mai 2011.

Vérdugo, M. « Influencia de la protección social y el sistema de pensiones en la actividad y el acceso al empleo de las personas con discapacidad ». Etude de l'Institut Universitari de Integración en la Comunidad, Universidad de Salamanca, 2009.

Contenus de la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Lignes directrices

Lignes directrices pour l'emploi en 1998. Journal officiel n° C 030 du 28/01/1998. Disponible en ligne sur : < [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0128(01):FR:HTML) >

Lignes directrices pour l'emploi en 1999. Journal officiel n° C 69/02 du 12/03/1999. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:069:0002:0008:FR:PDF> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000. Journal officiel n° L 072 du 21/03/2000 p. 15-20. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0228:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001. Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001 p. 18-26. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0063:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002. Journal officiel n° L 060 du 01/03/2002 p. 60 -69. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0177:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2003. Journal officiel n° L 197 du 05/08/2003, p. 013-21. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0578:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2004. Journal officiel n° L 326 du 29/10/2004, p.45-46. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0740:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2005. Journal officiel n° L 205 du 06/08/2005, p. 21-27. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:205:0021:01:FR:HTML> >

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2006. Journal officiel n° L 215 du 05/08/2006, p. 26-27.

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2007. Journal officiel n° L 183 du 13/07/2007, p. 25- 26.

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2008. Journal officiel n° L 198 du 26/07/2008, p. 47-54. Disponibles en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:198:0047:01:FR:HTML>>

Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2009. Journal officiel n° L 180 du 11/07/2009, p. 16-17. Disponible en ligne sur : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:180:0016:01:FR:HTML>>

Programmes d'action nationaux

Gouvernement espagnol. « Programa Nacional de Reformas de España ». 2008.

Gouvernement français. « Programme National de Réforme ». 2008.

Gouvernement hollandais. « National Action Plan for Employment ». 2004.

Gouvernement hollandais. « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 ». 2006.

Gouvernement hollandais. « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 ». Novembre 2008.

Rapports « Emploi », Communications et Recommandations de la Commission

Commission Européenne. « Communication concernant une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2006)44, Bruxelles, 8.2.2006.

Commission européenne. Emploi en Europe – 2006. Synthèse. 2006.

Commission européenne. Emploi en Europe – 2009. Synthèse. 2009.

Commission Européenne. « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2007) 620, Bruxelles, 17.10.2007.

Commission Européenne. Recommandations aux Etats membres sur la mise en œuvre de leurs politiques de l'emploi. 2000.

Commission Européenne. Recommandations aux Etats membres sur la mise en œuvre de leurs politiques de l'emploi. 2001.

Commission Européenne. «Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2007) 359, Bruxelles, 27.6.2007.

Présentations thématiques au sein du Mutual Learning Programme

Grubb, D. « Les Politiques actives du marché du travail à différents taux de remplacement ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

Henrik Haahr J., Andersen T. « *Restructuration et flexicurité : le niveau macro* ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 27 septembre 2006.

Peters, M. « *Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi* ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

Peters, M. « *Interaction accrue entre les systèmes de prélèvements et de prestations et les politiques actives du marché du travail (PAMT) - sécurité de l'emploi dans un contexte de flexibilité accrue des marchés du travail* ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 mars 2007.

Van Elk K., Gelderblom A. « L'apprentissage tout au long de la vie et les formations fournies par l'employeur ». *Article présenté au séminaire du MLP*, Bruxelles, 28 septembre 2005.

Whitting, W. « Réforme des services publics pour l'emploi ». *Introduction thématique au séminaire du MLP*, Bruxelles, 26 avril 2006.

La liste des entretiens est fournie en annexe.

Annexes

Liste des abréviations

- BIT : Bureau International du Travail
- CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
- CEE : Communauté Economique Européenne
- CSG : Contribution Sociale Généralisée (France)
- DG : Direction Générale au sein de la Commission Européenne
- DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (France)
- EPSCO : Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council
- ESS : European Social Survey
- EVS : European Values Survey
- FSE : Fonds Social Européen
- INEM : *Instituto nacional de empleo* – ancien service public de l'emploi espagnol, remplacé par le *Servicio Público de Empleo Estatal* (SEPE) en 2003
- INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes économiques (France)
- LGSS : *Ley General de la Seguridad Social*, Loi Générale de la Sécurité Sociale (Espagne)
- LMP : Labour Market Policies
- MLP : *Mutual Learning Programme*
- MOC : Méthode Ouverte de Coordination
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- OIT : Organisation Internationale du Travail
- PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi
- PNR : Programme national de réforme
- RMI : Revenu minimum d'insertion (France) ; *Renta Mínima de Inserción* (Espagne)
- RSA : Revenu de solidarité active
- SEE : Stratégie Européenne pour l'Emploi
- SEPE : *Servicio público de empleo estatal*, service public de l'emploi espagnol
- SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance : salaire minimum légal français
- SPE : Service public de l'emploi
- SZW : *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Ministère des affaires sociales (Hollande)
- UE : Union Européenne

- UVW : *Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen*, Institut de gestion des assurances sociales des salariés (Hollande).
- WWB : *Wet Werk en Bijstand*, Loi sur le travail et l'assistance (Hollande)

Entretiens semi-directifs

Liste des acteurs interrogés pour l'enquête doctorale

Les acteurs rencontrés sont présentés par institution d'appartenance et non suivant l'ordre chronologique des entretiens (la date de l'entrevue est précisée).

Les entretiens sont numérotés. Cette numérotation n'implique pas de hiérarchisation ou d'appréciation sur l'importance respective des acteurs, des terrains ni des entretiens : elle est usuelle et facilite les renvois dans le corps du texte ainsi que les référencements.

France

Haut Commissariat aux Solidarités Actives

1. Directeur Adjoint de Cabinet de Martin Hirsch, Paris, 14 octobre 2010
2. Ancien membre du cabinet Hirsch, conseiller sur le Revenu de solidarité active, Paris, vendredi 15 octobre 2010.
3. Ancien membre du Cabinet de Martin Hirsch, chargé de la Communication, Paris, 28 septembre 2011

Administration centrale

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

4. Chef du bureau des affaires européennes et internationales, DGCS, Paris, mardi 1er juin 2010.
5. Chef du Bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire, Paris, 30 mars 2010.
6. Chef adjoint du bureau d'accès aux droits sociaux, Paris, 30 mars 2010.

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

7. Ancien directeur général adjoint de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Paris, 22 septembre 2011.

Agence Nouvelle des Solidarités Actives

8. Président ANSA et Haut Commissariat, Paris, 29 09 2011

Sénat

9. Ancien sénateur membre de la commission des affaires sociales, président du CNLE, Paris, vendredi 26 mars 2010.

Conseil d'Etat

10. Affaires sociales puis Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Paris

Secrétariat Général aux Affaires Européennes

11. Chef du secteur TSEC (Travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel, sport) au SGAE, 14 octobre 2010.

12. Chargé de mission PNR au SGAE, 14 octobre 2010.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

13. Secrétaire générale du CNLE, Paris, 31 mars 2010.

Collectivités territoriales

14. Responsable minima sociaux au Conseil Général de l'Isère, Grenoble, 22 mars 2010

15. Responsable Cellule Observation Prospective au Conseil Général de l'Isère, Grenoble, 19 mars 2010.

Service Public de l'Emploi - Pôle Emploi

16. Conseillère Pôle Emploi, Privas, 27 octobre 2011

Personnalités qualifiées

17. Vice-président de l'association « Solidarités Nouvelles face au Chômage », Paris, 14 octobre 2010

Pays-Bas

Ministère des affaires sociales et de l'emploi – SZW

18. Responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi SZW, Den Haag, 10 12 2010.

19. Responsable du bureau des allocations chômage au ministère SZW, Den Haag, 15 12 2010

20. Responsable du bureau des Affaires Internationales au ministère SZW, Den Haag, 8 12 2010.

69. Policy Adviser « WWB reform » au ministère SZW, Den Haag, 13. 02. 2012

Service public central de l'emploi – UWV

21. Haut conseiller aux affaires internationales de l'UWV, Amsterdam, 7/12/2010

22. Account manager werk030, responsable de l'offre de postes de travail à l'UWV, Utrecht, 8 12 2010

Service public local pour l'emploi

23. Conseiller UWV Werkbedrijf à Amersfoort, Utrecht, 2.12.2010

24. Directeur de l'agence Werkbedrijf de De Meern, De Meern, 2.12.2010.

25. Coach pour le travail des seniors, agence Werkbedrijf de De Meern, 2/12/2010.

Services sociaux municipaux

26. Responsable de l'emploi aux services sociaux de la mairie d'Utrecht, Utrecht, 3/12/2010

27. Social Services Utrecht, Responsable des contrats de réinsertion dans le travail, 6 12 2010.

28. Responsable Communication aux Services sociaux d'Utrecht, 6/12/2010.

Fédération des agences de travail temporaire

29. Policy advisor à l'ABU, fédération des agences de travail temporaire, Utrecht, 8 12 2010

Syndicat FNV

30. Chargée des questions de flexibilité au travail, syndicat FNV, Utrecht, 7/12/2010.

Personnalités qualifiées

31. Professeur d'histoire politique à l'Université d'Utrecht, 30 novembre 2010.

Espagne

Ministère du Travail – Mtin

32. Directeur Général du Travail, Ministerio de Trabajo e Inmigracion, Madrid, 23 novembre 2011

33. Sous-Directeur Général aux Prestations Chômage, Ministerio de Trabajo e Inmigracion, Madrid, 29 novembre 2011

71. Sous-Directeur Général adjoint aux Prestations Chômage, Ministerio de Trabajo e Inmigracion, Madrid, 17 février 2012

34. Chef du bureau de gestion des projets FSE, UAFSE/Ministerio de Trabajo e Inmigracion, Madrid, 5 01 2012

35. Présidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos , Oviedo, 10 octobre 2011

Parlement national

36. Ancien député socialiste, porte-parole socialiste à la Commission des affaires sociales, Barcelona, 25 mars 2011

Generalitat de Catalunya – Département de l'emploi

37. Ancien Directeur Général du Travail à la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 17 mars 2010

38. Chef de Section du développement de l'emploi, Generalitat, Barcelone, 22 mars 2011

39. Secrétaire Générale du Conseil des « Relaciones Laborales » au Département de l'Emploi

40. Responsable du suivi des projets FSE, Département de l'Emploi, Barcelona, 24 mars 2011

41. Sous-directrice générale du secrétariat technique au service de l'Emploi de la Generalitat, Barcelona, 25 mars 2011.

Generalitat de Catalunya – Département de l'Economie

42. Responsable de la Coordination et du suivi des Projets Stratégiques pour l'Economie Catalane, Département d'Economie, 25 mars 2011.

43. Responsable de l'Information et de la Documentation au Département d'Economie, Barcelona, 25 mars 2011.

Generalitat de Catalunya – Département des affaires sociales

44. Chef de cabinet du ministre des affaires sociales de Catalogne, Barcelona, 24 mars 2011

45. Responsable du Service des Programmes d'Insercion laboral, Generalitat, Barcelona, 23 mars 2011

Institutions européennes

Commission Européenne – DG Emploi et affaires sociales

46. Ancien Directeur Général de la DG Emploi, Paris, 17 janvier 2012.
47. Directeur, Direction C « Europa 2020: Politiques de l'emploi », Bruxelles, 13 décembre 2011.
48. Head of Unit EMPL.C2 « New Skills for New Jobs, Adaptation to Change », Bruxelles, 13 décembre 2011.
49. Head of Unit EMPL.D1 « Social Protection, Social Inclusion Strategy », Bruxelles, 13 décembre 2011.
50. Head of Unit EMPL.C.4 « Employment Services, Mobility», Bruxelles, 06 janvier 2012
70. Head of Unit EMPL.DDG.E.2 « FSE », Bruxelles, 16 février 2012
51. Deputy Head of Unit « European Employment Strategy », Bruxelles, 18 janvier 2012.
52. Legal expert EMPL.B4 « Coordination of Social Security Schemes », Bruxelles, 21 décembre 2011.
53. Policy Assistant « Employment Services, Mobility », Bruxelles, 06 janvier 2012

Conseil de l'Union Européenne - Représentations Permanentes auprès de l'Union Européenne

54. Consejero en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (secteur « Trabajo e inmigración »), Bruxelles, 16 décembre 2011.
55. Conseiller à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne (secteur « Travail, emploi, santé, inclusion sociale, coordination du service »), Bruxelles, 8 novembre 2011.
56. Représentant Permanent de la France auprès de l'Union européenne (présence française dans les institutions européennes), Bruxelles, 14 décembre 2011
57. Ancienne stagiaire à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne, puis assistante parlementaire (affaires sociales et emploi) de M. Philippe Boulland, Parlementaire PPE, Strasbourg, 24 octobre 2011.

Parlement Européen - Commission Emploi et Affaires Sociales

58. Assistant parlementaire (français) pour les Affaires sociales et l'emploi de Mme Morin Chartier, Parlementaire PPE membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales, Strasbourg, 14 octobre 2011
59. Assistant parlementaire (français) de Mme Morin Chartier, Parlementaire PPE membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales, Strasbourg, 14 octobre 2011
60. Assistant parlementaire de M. Philippe Boulland, Parlementaire PPE membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales, Strasbourg, 27 janvier 2010
61. Assistant parlementaire de M. Philippe Boulland, Parlementaire PPE membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales, Strasbourg, 27 janvier 2010

62. Conseiller politique et administrateur (Hongroise) du groupe Vert à la Commission Emploi et Affaires sociales au Parlement européen, Bruxelles, 11 octobre 2011
63. Assistant parlementaire (français) du socialiste Frédéric Daerden (Belge) au Parlement Européen, Strasbourg, 30 septembre 2011
64. Conseiller politique et administrateur (Hongrois) S&D pour la Commission Emploi et affaires sociales, Parlement Européen, Bruxelles, 6 octobre 2011
65. Membre d'honneur du Parlement Européen, ancien parlementaire européen et président du groupe GUE, Paris, samedi 27 mars 2010.
66. Parlementaire GUE membre de la Commission Emploi et Affaires Sociales, Bruxelles, 26 janvier 2010
67. Assistant de Patrick Le Hyaric (GUE) au Parlement européen, Bruxelles, 26 janvier 2010
68. Conseiller politique et administrateur (allemand) de la GUE à la Commission Emploi et Affaires sociales au Parlement européen, Bruxelles, 27 janvier 2010.

Ayant été réalisés tardivement (après le choix du présent ordonnancement des entretiens), les trois derniers entretiens (n°69, n°70 et n°71) sont insérés dans la liste plus haut. L'entretien n°69 est le suivant : Policy Adviser « WWB reform » au ministère SZW, Den Haag, 13. 02. 2012. L'entretien n°70 a été celui-ci : 70. Head of Unit EMPL.DDG.E.2 « FSE », Bruxelles, 16.02. 2012. Enfin, l'entretien n°71 est le suivant : Sous-Directeur Général adjoint aux Prestations Chômage, Ministerio de Trabajo e Inmigracion, Madrid, 17. 02. 2012.

Annexe 3

Onze entretiens semi-directifs retranscrits intégralement

Nous présentons intégralement ici les entretiens suivants : entretien n°2, 7, 9, 18, 26, 32, 36, 45, 46, 55, 65. Les entretiens joints dans cette annexe ont été choisis selon deux critères : un critère d'appartenance institutionnelle – des entretiens réalisés au niveau communautaire et des entretiens dans les trois terrains nationaux – et un critère de densité conceptuelle – qui pouvait justifier une retranscription et une lecture intégrales.

Entretien n°2

Conseiller technique sur le Revenu de solidarité active au sein du cabinet de Martin Hirsch

Paris, vendredi 15 octobre 2010,

« J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...

Alors euh... Je vais commencer par ce que je connais le mieux, hein, le RSA. Euh... C'est un projet assez ancien maintenant. Puisque c'est des travaux qui ont commencé avant l'arrivée de Martin Hirsch au... au gouvernement. C'est pas des travaux fondamentalement originaux au sens où ils s'inscrivent dans une série de... de réflexions sur les politiques de l'emploi, sur les insuffisances du RMI, qui ont précédé le rapport que Martin Hirsch a remis en 2005. Vous savez qu'il avait écrit, missionné par le ministre de la famille à l'époque, M. Douste-Blazy, pour rédiger ce rapport sur la pauvreté des enfants – d'ailleurs c'était pas spécialement un rapport sur les politiques de l'emploi, c'était même pas du tout un rapport sur les politiques de l'emploi : la clef d'entrée c'était celle de la pauvreté, en particulier la pauvreté des familles. Mais comme pas mal de travaux à l'époque (il y avait un rapport du CERC très important, en particulier... il y en avait d'autres, mais j'ai plus forcément en tête...) il a vraiment mis l'accent sur la question de la pauvreté laborieuse. Avec ce paradoxe qui veut que, bien sûr le fait d'occuper un emploi au sein d'un foyer réduit le risque de pauvreté, mais ne protège pas ou ne protège plus de la pauvreté, qu'on soit en emploi ou sans emploi... (confus) Soit parce qu'on occupe un emploi discontinu dans le temps, soit parce qu'on occupe un emploi à temps partiel, soit parce qu'on occupe un emploi à temps continu mais qu'on a des charges, de famille, ou d'autres charges d'ailleurs, qui sont telles qu'on ne s'en sort pas, financièrement... une espèce de... de recouvrement entre les sphères de l'emploi et de la pauvreté. Recouvrement assez contre-intuitif, puisque justement, jusqu'à cette date-là en tout cas, on identifiait la pauvreté à l'absence d'emploi, que ce soit pour des retraités ou des chômeurs. Donc le RSA, c'est une façon de réconcilier les politiques de pauvreté avec cette nouvelle forme de pauvreté, comme le RMI d'ailleurs, en son temps, avait été une tentative de donner une réponse à ce qu'on appelait déjà la nouvelle pauvreté à l'époque, qui était la montée du chômage non indemnisé, et donc du chômage de masse. (Respiration). La deuxième ligne un peu... intellectuelle à l'origine du RSA c'est la réflexion donc sur les insuffisances du RMI, précisément. Donc en particulier, le procès, juste procès je crois, fait au RMI en termes d'incitations à la reprise d'emploi. Et l'idée que dans son mécanisme même, en dépit des correctifs très imparfaits que constituent les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité, le RMI était désincitatif à la reprise d'emploi. Et, soit qu'on croit, ou qu'on croit pas d'ailleurs, aux incitations (c'est souvent une affaire de foi malheureusement, malgré des éléments qui sont clairs sur le sujet...) on peut le voir comme quelque chose d'inefficace, ou comme quelque chose d'amoral. Mais il y a des gens qui se... des familles qui travaillent alors même qu'elles auraient intérêt à ne pas travailler, ou des familles qui renoncent à travailler compte tenu du système et qui préfèrent bénéficier des allocations à taux plein. Sachant que les correctifs successifs, hein, qui avaient été apportés depuis 1998 avec l'intéressement, étaient extrêmement inefficaces, parce que souvent très complexes, mal connus, mal maîtrisés, et surtout temporaires. C'est peut-être ça la grande innovation du RSA : de soutenir dans la durée, sans limitation de durée, des personnes qui travaillent. Conceptuellement, on n'était capable de concevoir un soutien que de manière transitoire. Seule exception c'était la prime pour l'emploi, mais justement, son mécanisme fiscal, son mode de versement, son mode de réclamation, de demande, en fait quelque chose d'assez à part, et d'ailleurs

de considéré aussi par la littérature comme inefficace, à la fois en termes de redistribution et d'incitation. Donc, ... Il y avait, il n'y avait rien. Et donc le RSA, dans sa façon de fonctionner, d'être calculé, d'être versé, il essaie de répondre à ces problèmes. En proposant un soutien, dégressif, et non plus strictement différentiel, aux revenus : l'idée que quand on gagne un euro on ne perd pas un euro, on perd un peu moins qu'un euro donc on conserve un gain net à la reprise d'activité. L'idée que ce soutien il n'est pas borné dans le temps : tant qu'on est dans une situation objective qui justifie un soutien de l'Etat, on est aidé par l'Etat. On ne s'amuse pas à retirer le soutien au bout d'une durée déterminée.

Et dans la pratique, la mécanique du dispositif, comment a-t-elle été pensée ?

Et bien le RSA il est déjà tout entier dans le rapport de 2005 en réalité, même si ensuite la réalité, la discussion politique euh... et des travaux techniques aussi, ont permis de préciser un certain nombre de choses, notamment en termes budgétaires, pratiques... Mais l'idée fondamentale est très simple : une prestation qui décroît moins que proportionnellement aux revenus... elle est déjà, elle est venue d'un coup, elle est déjà dans le rapport. L'idée aussi d'unifier l'ensemble des aides. Donc une seule prestation qui regroupe le RMI, l'API, les mécanismes d'intéressement, et, on n'est pas allé jusque là, mais c'est envisagé au début du RSA, la prime pour l'emploi et peut-être les aides au logement. Avec l'idée que le système n'a pas vocation à faire supporter le poids de la complexité aux usagers, donc aux personnes en situation de pauvreté. Ce qui fait qu'on se doit d'apporter des mécanismes simples, d'abord par respect pour ces personnes, mais aussi parce que la simplicité est aussi une caractéristique pertinente pour l'objet qu'on se propose de construire. On a, on a besoin de, enfin on pense que les, que ces personnes ont besoin de se projeter, de pouvoir compter sur un certain nombre de choses quand elles prennent telle et telle décision. Et pour que ces choses soient transparentes il faut que le cadre proposé soit, soit simple. Et là, les usagers, même les professionnels, hein, qui sont censés faire le relais avec les usagers, étaient assez largement... déconcertés par la complexité du dispositif antérieur. Ils sont aussi déconcertés par le RSA, c'est vrai qu'ils ont trouvé ça compliqué aussi (rires), mais la vérité c'est que pourtant c'était plus simple que le RMI ! Donc pour moi, et j'insiste beaucoup parce que c'est ça la différence et ça a été un point débattu, c'est que c'est pas borné dans le temps. Il n'y a pas de règle... alors bien sûr il y a l'histoire des trois mois et des mois suivants, mais ça s'arrête pas au bout de douze mois, il n'y a pas de prime ponctuelle qui viendrait mécaniquement scander les étapes importantes du parcours... même si il peut y avoir des aides qui viennent soutenir telle ou telle dépense précise. Et c'est simple parce que c'est un bête mécanisme proportionnel, hein. Enfin moi, quand je... Ca c'était vraiment très très... C'est important quand on regardait le schéma, habituellement le schéma qu'on mettait en avant c'était un schéma qui présentait la fluctuation des aides dans le temps, à partir d'une date hypothétique ou la personne reprenait un emploi, donc on voyait, avec l'ancien système donc, trois mois de cumul intégral, la prime de 2000 euros, la fin des trois mois de cumul, la prime forfaitaire, les aides au logement, la prime pour l'emploi... C'était très complexe, avec des sinusoïdes très très irrégulières, qu'on pouvait remplacer par un beau schéma plus simple, plus lisse, plus linéaire, de RSA. Bon ce qui fait un peu la singularité quand même du RSA, qui en fait aussi la cible de critiques au point de vue, euh, conceptuel... Mais je crois que c'était ça aussi l'intérêt du RSA, c'est quand même le point de départ : c'est cette volonté de lutter contre la pauvreté en faveur de l'emploi avec un seul outil. Pourtant on a souvent le principe : « un objectif un outil », on peut pas tuer les oiseaux avec une pierre comme on dit en anglais, mais heu... Peut-être, mais il y avait beaucoup de gens pour dire « il faut des prestations redistributives et familialisées pour lutter contre la pauvreté, et des prestations individualisées pour lutter contre... pour favoriser la reprise d'emploi. Avec une dichotomie : prime pour l'emploi d'un côté, et... [interruption par sonnerie: Martin Hirsch au téléphone]. En même temps, la réflexion qu'on avait elle procédait de l'analyse, justement, que les deux problèmes étaient mélangés. Et qu'il fallait lutter contre la pauvreté et [insistant] pour l'emploi, parce que le problème était justement à l'intersection des deux dimensions, donc... Même si conceptuellement et

analytiquement c'est instructif et intéressant de distinguer les deux, il nous a semblé que, pratiquement, en dépit de ce dogme des outils et des objectifs, on avait intérêt à avoir un instrument pour combattre les deux. Alors ça ne va pas sans inconvénient, et effectivement, on a beaucoup reproché au RSA, en particulier, de par sa nature familialisée, de désinciter au partage du travail au sein du couple, en particulier d'être défavorable à l'emploi féminin. On avait essayé de bâtir d'ailleurs, mais on n'a pas pu le faire pour des raisons budgétaires, des correctifs, avec des primes un peu forfaitaires, pour justement inciter à la vie active. On n'a pas pu aller au bout de cette logique, ça aurait pu être, je crois, assez intéressant, mais ça n'a pas été possible.

Vous avez parlé d'un partage entre deux critiques : inefficience, amoralité. Est-ce que vous pourriez revenir...

Non, simplement, c'est qu'on a constaté que l'argument de (parce qu'on a aussi rodé nos arguments pour faire passer le RSA, ça n'a pas été une mince affaire), que (je sais pas si c'est surprenant ou pas mais) que l'idée que les individus répondent à des incitations monétaires pour décider, ou pas, de travailler, est une idée assez peu acceptée. En réalité, en tout cas, en tout cas en France. Pour la plupart de nos interlocuteurs, que ce soit au niveau politique, évidemment au niveau des travailleurs sociaux alors pour eux c'est inenvisageable ! Donc toute la littérature sur les incitations ça les laisse un peu froid quoi. Hm... donc ... [2nde interruption téléphonique ; Martin Hirsch, une nouvelle fois].

Donc on s'est rendu compte que l'argument des incitations, « on va faire le RSA pour inciter les gens à travailler », non seulement ne fonctionnait pas, n'emportait pas la conviction, mais en plus était assez contre-productif. Donc voilà : on nous renvoyait, heu, notre cynisme, notre méconnaissance des phénomènes de pauvreté... [interruption : une secrétaire annonce l'arrivée, en avance, des prochains interlocuteurs pour une entrevue.] hm... voilà : notre méconnaissance de la vraie réalité de la pauvreté, et que c'était connaître bien peu de choses aux personnes pauvres que de penser qu'ils pouvaient, euh, faire cet arbitrage entre le travail et le montant des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre, une trappe quoi.

Qui est-ce qui vous renvoyait ce genre de...

Bah les gens. Les gens en général, avec une violence particulière au sein du monde des travailleurs sociaux ; les spécialistes de la pauvreté, évidemment toutes les associations de lutte contre l'exclusion. Donc, euh... tout en continuant à développer cet argument – d'une part parce que je pense qu'il est fondé en partie, malgré tout, et qu'il porte auprès de certains : ça concerne le gouvernement, vis-à-vis de Bercy, auprès des économistes évidemment c'est un argument qui porte – donc tout en continuant à le... Mais on a aussi été obligé de le doubler d'un argument qui allait dans le même sens (c'est-à-dire : faire le RSA), mais qu'était un argument plus, euh... [souriant] oui, on était un peu finalistes, hein : « on va faire le RSA »... un argument plus, euh, plus loin, c'est-à-dire : quand bien même ils ne réagissent pas aux incitations, quand même ces personnes-là travaillent. Et, peut-être, on le constate : on voit bien des gens qui, en dépit du fait qu'ils n'ont pas objectivement intérêt à travailler, travaillent, euh... Même si le RSA ne provoque pas de mouvement du non-emploi à l'emploi, il permet de soutenir les gens qui travaillent, qui ne tirent pas assez de revenus de, de, de leur travail – qui est une des situations aujourd'hui impossibles. Donc quelque part c'est amoral de laisser perdurer cette situation, il faut les compenser, aider ces personnes. Alors en général on reprenait un argument dans la figure, qui consistait à dire : « mais justement vous rendez supportable des situations insupportables, qui doivent le rester justement pour provoquer un changement d'une autre ampleur que le petit RSA que vous nous proposez ». Donc c'est la version un peu trotskiste, là, de, de... (je dis ça sans méchanceté, parce que je comprends bien l'argument aussi). Mais justement c'est un argument assez dur à entendre, je veux dire : nous on arrive avec, je crois quand même une innovation de politique sociale assez profonde, peut-être la plus grande réforme dans ce domaine depuis 1998, 1997-1998 et la CMU, et al plus

importante derrière depuis le RMI, donc qui apporte vraiment, qui consacre des sommes nouvelles, ce qui n'est pas si courant, à des gens en situation de pauvreté, et on nous dit : « vous faites pas assez, en en faisant ce, ce pas assez, vous aggravez la situation ». Même si ça se conçoit intellectuellement, au bout d'un moment c'est assez agaçant à entendre. Parce que c'est pas tous les quatre matins qu'on décide de donner 150 euros ou 200 euros par mois à des gens en situation de pauvreté. Donc on était plutôt... C'est un gros travail, évidemment, conceptuel, machin, et juridique, et pratique, pour... mais c'est aussi un gros travail de conviction. Donc avoir réussi à faire voter le RSA c'est déjà, politiquement je pense – et je dis pas ça pour moi évidemment, je dis ça pour Martin bien sûr – ça a été, c'est quand même un petit exploit. Et ... Bon voilà, au bout d'un moment y'a des argum... des contre-arguments qui tombent d'eux-mêmes, quoi. Quand on a fait le boulot, il y a une anecdote – c'est vrai c'est un peu démago, mais – quand on avait mis en place une hotline, un call-center pour répondre aux questions sur le RSA, on avait externalisé ça, on avait fait appel à des professionnels là, en Seine-Saint-Denis, et on est allé plusieurs fois sur le site voir comment ça se passait et on pouvait faire des écoutes masquées pour écouter les gens qui appellent et ce que disent les répondants, comme on dit. Ça permet de contrôler le travail des répondants, ça peut être intéressant, mais ça permet surtout de saisir les échanges en direct. Souvent les gens appelaient pour faire des simulations de RSA, comprendre si ils allaient y gagner. Et puis des coups ils allaient gagner 60 euros, 150 euros de plus, j'en sais rien. Il y avait des vraies explosions de joie, évidemment. Donc, euh, ça c'est bien. Parce que les gens ils réagissent peut-être pas aux incitations mais ils sont contents d'avoir 150 euros de plus à la fin du mois quoi. Et rien que ça – ouais c'est ça que je voulais dire en fait, c'est l'argument un peu détourné mais – même si toute la littérature sur les incitations est erronée, faire le RSA c'est quand même une bonne chose. Alors effectivement, quand on croit à la littérature, aux incitations, on peut dire qu'on va créer de l'emploi, on va virer des cotisations sociales, donc on va partiellement refinancer le programme. On n'a jamais avancé cet argument, parce qu'on n'a jamais voulu avancer l'argument du bouclage budgétaire, parce que ça repose sur des hypothèses assez fragiles, et c'est trop facile de dire... A ce compte-là, toutes les réformes sont autofinancées ! Donc on s'est interdit de... (parce qu'elles créent toutes de l'emploi, donc on peut faire dire ce qu'on veut quoi...) donc on s'est interdit d'avancer l'argument. Et pour continuer à dire que, même si tout ça ça ne marchait pas, c'était quand même une bonne action de faire le RSA.

La littérature théorique dont vous parlez, sur quoi vous vous êtes appuyés ?

Euh, je ne me rappelle plus les trucs de, de l'époque, mais c'était beaucoup des ouvrages de Piketty, des articles d'économie du travail comme ceux qu'avait pu faire Pierre Cahuc. Au moment où on faisait le RSA, on était en plein débat, il y a eu un bon rapport de Cahuc, Zylberberg et Cette, au CAE, sur le SMIC mais qui en fait parlait de pauvreté et de travail en réalité. Beaucoup d'études empiriques parce que, on l'a pas évoqué mais le RSA c'est d'abord, c'est aussi une expérimentation. Donc on a été très influencés par la littérature empirique sur les expérimentations aléatoires, qui a beaucoup choisi comme thématique, euh, les incitations à la reprise d'activité. En 2005, en particulier, on a été très inspirés par le projet d'autosuffisance canadien, le « self sufficiency project » avec la grosse étude par assignation aléatoire qu'avait été conduite en Colombie britannique et en Nouveau Brunswick – ça me revient – et qui pour le coup consistait à avoir un traitement qui était une prestation très importante quand la personne retrouvait un travail et un groupe de contrôle où on donnait rien en cas de reprise d'activité. On tirait au sort, et on constatait que ceux qui étaient dans le groupe de traitement, évidemment, avaient un taux de retour à l'emploi très supérieur – même si ça s'effondrait dans le temps, mais en tout cas, au début, très supérieur aux autres. Ça nous avait beaucoup marqué, à la fois, dans les deux domaines : pour justifier l'existence du RSA, et l'intérêt de passer par une procédure d'évaluation. [silence : semble tenter de se souvenir] C'était ça, beaucoup... Voilà, après quand on s'intéresse au truc on se rend compte qu'il y a toute une littérature sur ces sujets, qui exploite les... Bon, c'est un article qui dit le contraire, hein, mais je pense à l'article de Piketty sur l'allocation parentale d'éducation,

dans les années 1990, où au contraire on a augmenté les incitations à rester chez soi et on a suscité beaucoup de... un retrait assez important du marché du travail de la part des femmes. Donc intuitivement on se dit que c'est peut-être symétrique. [silence] Mais c'est vrai que ça a été assez compliqué à mettre en évidence. Si on l'avait mis en évidence d'une façon complètement transparente on aurait réussi à remporter la conviction, et c'est pas le cas : c'est toujours des moyens un peu détournés qui permettent de... qu'on se rend compte que ça fonctionne. Mais c'est vrai qu'on a du mal à avoir un débat purement technique sur la question, enfin pas dans les cercles de savoir là y'a pas trop de problème. Mais même dans les organes comme – je m'en rappelle moi – le Conseil National de Lutte contre les Exclusions, CNLE, qui regroupe euh... qui en fait ne regroupe pas des professionnels du sujet, mais regroupe des professionnels de la pauvreté, donc des acteurs sociaux : impossible d'avoir un débat, là, sur les incitations. Ca c'est, c'est pas admissible. On parlait que de la personne, singulière, pauvreté, de la souffrance... on ne parle pas d'argent, en fait. On parle jamais d'argent. Et c'est dommage. C'est dommage. Bah, ceci dit, ils ont fini par voter le RSA, mais ça a été très compliqué. On était quand même très suspects de vouloir détricoter les choses, de vouloir profiter de la réforme pour, en fait, vouloir durcir certaines choses. Durcir l'accompagnement, durcir les conditions d'accès des étrangers : autant de choses qu'on n'a pas faites en... en réalité. On s'est plutôt attaché, et pour le coup ça c'était intéressant, au-delà de la création du RSA en lui-même : évidemment, depuis 20 ans de RMI on avait accumulé les petits dysfonctionnements, les petits problèmes, qu'on prend jamais le temps de régler parce qu'il faudrait un décret pour régler un tout petit sujet, etc. Et là on avait une occasion formidable puisqu'on reprenait la loi de A à Z. On procédait pas par modification ou incrément, on recréait tout de A à Z. Donc, aussi bien sur l'organisation de l'accompagnement, le qui fait quoi, et qui travaille... Parce que le RSA- euh, le RMI est une expression assez complexe finalement dans le fonctionnement précis, de date d'effet, de mois de référence... une fois qu'on s'intéresse au sujet, on n'en finit plus. Et on a essayé, en révisant la législation, c'est un travail invisible ça, de prendre les correctifs qu'on aurait dû prendre au fur et à mesure et qu'on n'avait pas eu l'occasion matériellement de prendre. Donc on a amélioré et « fixé », comme on dit en anglais, beaucoup de petits trucs. Et sur tous les sujets un peu, un peu touchy – je pense aux étrangers etc. – on a, on a essayé de faire gaffe justement à.... D'abord parce qu'on a, on a, on amène, ... des convictions. Et on a un intérêt objectif aussi à ne pas passer pour des méchants. Mais, euh, on a fait en sorte de... de pas aggraver les situations, de les améliorer quand on pouvait. Je crois pas sincèrement qu'on nous ait fait le procès de rabattre la question de l'accompagnement en général sur l'accompagnement professionnel, ou de ne voir que l'accompagnement professionnel. Mais c'est que partiellement vrai, parce que ce qu'on a constaté, c'est que contrairement à l'image d'Epinal des bénéficiaires du RMI, la plupart étaient soit en emploi, ils travaillaient déjà, à travers les mécanismes d'intéressement ou avec des emplois non rémunérateurs, contrairement à ce que suggère la théorie des incitations. Beaucoup étaient en position de travail et recherchaient activement un emploi mais n'en trouvaient pas, [fin de la phrase inaudible] ... plus difficile à atteindre. Je sais plus ce que je voulais dire. On s'était aperçu de quoi ? Ils voulaient travailler, ils étaient à même de travailler, ... Excusez-moi j'ai perdu le fil... euh... [silence]

Vous avez constaté des choses qui allaient à l'encontre d'images d'Epinal...

Oui, euh... Tant pis, ça devait pas être très important. Euh... Enfin en tout cas ces réticences sur ces sujets on s'en est aperçu au moment de designer les expérimentations. Y'avait beaucoup beaucoup de réserves sur la méthode qu'on voulait retenir. Parce que non seulement l'idée qu'on puisse penser qu'on pouvait réagir aux incitations, donc tester cette idée, en plus la tester par assignation aléatoire en disant « vous vous allez là, vous vous allez pas là »... ça c'était impossible. Tellement impossible d'ailleurs qu'on l'a pas fait, on n'a pas tiré au sort. Evidemment on n'a ni tiré au sort au niveau des individus, ni tiré au sort au niveau des zones. On a construit des zones de comparaison, mais on les a construites : on a décidé que ce serait telle zone de groupe test, telle zone

de traitement, en faisant en sorte qu'elles se ressemblent autant que possible, mais sans aller jusqu'au tirage aléatoire.

Et sur les expérimentations justement, comment vous expliquez les résultats...

Bah je sais pas, comme ?... [interrogation des yeux]

Par rapport aux études, canadiennes par exemple, l'impact moindre sur...

Bah déjà y'a un impact. [souriant] On n'était pas sûr, hein [rires]. On était content, nous. Et puis c'est vrai que, bon, le comité d'évaluation prend des luxes de... des circonvolutions assez complexes. Mais au moins à la fin il y a quand même ... on finit par dire « mais écoutez »... qu'il y a... qu'il y a quelque chose. [silence] C'est vrai que c'est, euh, un ordre de grandeur qu'est pas considérable. En même temps ce que disent les études, empiriques et théoriques, c'est que l'ordre de grandeur auquel on peut s'attendre n'est pas non plus, n'est pas non plus énorme. Même si on est plutôt dans le bas de la fourchette, on pouvait pas s'attendre à des taux de retour à l'emploi de 40 ou 50%. Parce que c'est pas comme ça que, que ça marche. On n'a pas expérimenté pendant très longtemps, on nous l'a beaucoup reproché et c'est, et c'est vrai. On est sur des dispositifs qu'étaient conditionnés aussi par leur simplicité et leur lisibilité, et l'expérimentation n'était pas très claire : elle était quand même plaquée, c'était du RMI tordu pour ressembler à du RSA. Et puis bon l'... [milieu de la phrase inaudible] à mon avis, ne permettait pas d'évaluer les choses correctement. Je veux dire, même si on faisait tous les efforts pour assurer la comparabilité entre les zones, on n'a pas comparé des choses très très comparables. On n'a pas fait une vraie expérimentation qu'aurait donné des résultats complètement transparents. [silence] On peut ensuite... La vérité aussi c'est qu'on a eu des barèmes assez différents : ce qu'on a testé c'est l'effet moyen de tous les barèmes. Parce qu'on aurait pu jouer, laisser... Et ça c'est intéressant en science politique, pour le coup c'est une sacrée innovation, ça n'avait jamais été fait, on a été la première expérimentation les dispositions de l'article 72 de la Constitution qui permettent aux collectivités territoriales de créer du droit local. C'est vrai en Alsace-Moselle [souriant] mais c'était pas vrai ailleurs jusqu'à une date récente. C'était la première fois qu'on a pu créer un RMI, euh, localisé. Et nous appelions à créer le leur – même s'ils ressemblent à... pas mal de similitudes, d'abord parce que c'était cadré – ils avaient quand même des marges de manœuvre sur les paramètres, qu'ils ont utilisées. Donc on n'a pas testé le [insistant] RSA, on a testé un bout de RSA, et qui lui-même est un bout de RSA moyennant de l'ensemble des bouts de RSA qu'avaient conçus les départements dans leur coin. Donc c'est... qu'on n'ait pas un résultat, euh, clearcut et massif, c'est pas, c'est pas étonnant. Quand ils ont testé le, pour l'autosuffisance, leur programme, il y avait un barème hyper simple : c'était une espèce de prime à la reprise d'emploi, en plus, avec un système, c'était malin, dans des délais. Il fallait trouver avant, avant un an. Donc c'était hallucinant : on voyait bien qu'au moment de la date, que la date approchait, les reprises d'emploi explosaient. Mais à part cette subtilité, on était sur un système très simple, et lisible. La lisibilité, elle est indispensable à l'efficacité du dispositif. Et ça on l'avait pas, je crois, sur les expérimentations. Après il y a des biais qui vont dans l'autre sens : c'est vrai, je pense que c'est vrai, il y avait aussi un biais qui tirait les résultats vers le haut peut-être excessivement, c'était un biais de mobilisation. Evidemment, c'était la grande affaire dans le département. Donc évidemment, les efforts en termes d'insertion, d'accompagnement, étaient mis sur les, sur les, sans doute, sur les zones tests. Peut-être sur les zones témoins, mais forcément moins, en tout cas dans des proportions qu'étaient pas généralisables à l'ensemble du département. Ca c'est probable. Donc l'un dans l'autre, c'est compliqué de savoir si ça, si ça marche. Mais encore une fois, c'était pas la seule raison de faire le RSA. Ceci dit, l'expérimenter, ça a rendu les choses irréversibles. C'est-à-dire que je sais pas si on aurait pu demander un milliard et demi d'euros, comme ça, de but en blanc. L'idée d'expérimenter, c'est pas seulement de montrer que ça marche, mais de faire que ça marche, simplement : que ça existe. Une fois qu'on a dit aux conseils généraux : « voila, il y a un truc qui s'appelle le RSA, c'est vous qui

allez en décidez, ça va se passer de telles et telles manières », c'est compliqué de leur dire après : « bah non, c'est fini, on le fait pas » (rires). Donc, c'était un peu pervers mais, y'a un côté, euh... ça met en branle quelque chose qui prend du mouvement, et qui au bout d'un moment a fini par s'imposer. Au-delà de la logique académique de prouver que ça marche ou que ça marche pas. Juste le fait que ça existe, que les gens commencent à savoir qu'il y a le RSA, que dans certains endroits ils peuvent toucher 100 ou 150 euros de plus tous les mois. Et puis bon, forcément les gens ils y voient, ils y voient un avantage et un intérêt immédiats. Ça permet de faire exister les choses et au bout d'un moment c'est plus facile de revenir vers les décideurs politiques, vers le Parlement, et de dire : « voilà, nous on a un truc, ça s'appelle le RSA, et il faut le généraliser... Et en plus ça marche ! » (rires).

Vous voulez dire qu'au moment des expérimentations et même à la fin, les arbitrages financiers et politiques n'étaient pas encore fixés ?

Ah ben non non, ça s'est fait pendant. Ça s'est fait en temps réel en fait. Ce qui est normal, évidemment on généralise après qu'on ait expérimenté, donc on prend les arbitrages et on définit les paramètres une fois qu'on a expérimenté. Donc c'est vraiment pendant... Le problème c'est que ça s'est superposé : c'est-à-dire qu'on n'avait pas encore les résultats quand on négociait les arbitrages. C'est pour ça qu'à la limite, que ça marche ou pas, c'était presque indifférent, puisque la machine était lancée des deux côtés en même temps. On était vraiment en temps masqué. C'est pas comme ça qu'il aurait fallu faire sans doute, mais enfin... Le RSA il existe, donc euh... C'est pas très grave.

Et sur les premiers bilans de la mise en œuvre...

Bah on a un sujet de montée en charge, évidemment, qui est difficile à expliquer. Paradoxalement – je dis paradoxalement parce qu'on a fait beaucoup d'efforts – il y a quand même un problème de connaissance. Pour nous ça paraît évident que c'est là qu'il y a du boulot, etc. Malgré tout, il y a une barrière psychologique. Il y a beaucoup de gens qui auraient droit au RSA et qui l'assimilent vraiment – alors qu'on voulait faire le contraire, hein – au monde de l'aide sociale. C'est pas qu'ils en ont honte ou qu'ils n'osent pas le demander, c'est qu'ils ne conçoivent même pas qu'ils puissent être dans la cible du programme. Il y a un biais de stigmatisation. Il y en a qui ne veulent pas le demander parce qu'ils ne veulent pas avoir à faire à ces gens-là, à ces choses-là. Mais il y en a surtout qui ne conçoivent même pas que ça puisse les concerner. Et ceux là on n'a pas réussi à briser le... la glace, quoi, pour leur donner le RSA. Alors qu'un des objectifs du RSA c'était bien de déstigmatiser, de rendre déstigmatisant le RMI justement. En se disant : « On va généraliser le stigmate, quelque part, donc plus personne ne pourra en... n'en souffrir. Et ce ne sera pas plus honteux d'avoir l'aide au logement ou la prime pour l'emploi que d'avoir le RSA ». Ça ça n'a pas trop marché, avec le RSA (sourire). Ça reste très marqué par l'héritage de... du RMI en fait. Donc première hypothèse : il y a un problème de non-recours. Non-recours par – et puis après, il y a plein de nuances, hein – non recours par méconnaissance, non-recours par, euh... refus, plein de, plein de... Non-recours par volonté de ne pas se soumettre au contrôle social qu'imposerait le... l'interminable formulaire du RSA. Ça m'énerve (rires).

Pourquoi ?

Parce que c'est moi qui l'ai fait le formulaire, et je le trouve pas du tout intrusif et, euh... et il n'y a pas la volonté de contrôler. Simplement on est sur une logique de prestation objective, et c'est plutôt rassurant, et ça préserve les libertés. Plutôt que de laisser l'arbitraire à la charité, on dit : « voilà, il y a des droits, des droits objectifs, auxquels vous pouvez prétendre, mais ça implique de vérifier des critères. Et pour vérifier des critères il faut vous demander des informations. Et il faut les demander régulièrement, parce que justement on va s'adapter à votre situation ». Donc on peut pas perdre sur tous les tableaux : on peut pas nous dire : « on veut des droits objectifs et pas être soumis à la charité,

on veut des droits souple qui s'adaptent aux situations de chacun, et en même temps on ne veut pas dire ce qu'on fait, où on va et d'où on... d'où on tire ses revenus ». Plus des polémiques qu'on été instrumentalisées et qui n'avaient pas lieu d'être, sur l'obligation alimentaire, des choses comme ça, parce que dans le système qu'on avait mis en place, les règles n'étaient pas du tout... on ne forçait pas les gens à faire un procès à leurs parents, quoi. Donc il y a les problèmes de non-recours. Il y a peut-être un problème d'évaluation *ex ante* aussi. Peut-être qu'on s'est trompé sur le nombre de personnes concernées. J'ai du mal à le croire parce qu'on a mobilisé des techniques assez poussée, on a fait travailler les administrations. Autant le rapport de 2005, il avait été fait « à l'arrache », et le chiffrage avait été refait à la baisse, parce que ça avait été fait avec les moyens du bord. Personne ne voulait collaborer à la définition des mesures qui pouvaient coûter plus d'un milliard d'euros donc il avait fallu se démerder (rires). Autant une fois qu'on est dans une logique de mise en œuvre, les tuyaux habituels de l'administration, on a pu bénéficier de l'expertise de Bercy, des super ordinateurs de tout le monde. On en avait même trois, avec les lesquels on croisait systématiquement tous les résultats. Et on l'a fait avec des techniques de micro-simulations : on était vraiment à la frontière technologique, c'était vraiment ce qui se faisait de mieux, y compris d'un point de vue académique. Avec des modèles très précis, appuyés sur des données microéconomiques, etc. Donc on a pris toutes les garanties pour s'assurer que ce soit sérieux. Après, avec des limites objectives, c'est-à-dire que c'est de modèles qui sont statiques, qui prennent des photos, en général des photos annuelles, de la situation des gens, et dans le fond on calculait un RSA fictif annuel, alors que le vrai RSA, évidemment, il fluctue en cours d'année et on tient compte dans le RSA, évidemment, des changements de situation en cours d'année puisqu'on a une prestation qui est trimestrielle. Et ça ça a une dimension qu'on a assez mal perçu. En particulier quand on regarde les mouvements – on avait fait ça juste avant de partir – d'un trimestre sur l'autre de RSA, il y a beaucoup d'entrées et beaucoup de sorties, en fait C'est une population qui est très volatile – dans le RSA activité. Mais c'est ça le problème. Parce que le RSA socle il va bien, merci. Il augmente. Mais sur le RSA activité, les gens font énormément d'allers-retours. Et ça quand on a un modèle statique on ne le voit pas : on prend une photo, on a un stock. Et en fait on a des flux très très nombreux. Et peut-être que, en prenant une photo du stock, on a surévalué un stock par rapport à des flux qui sont beaucoup plus... Peut-être qu'on s'est complètement trompés aussi. Et, heu... qu'est-ce qu'on pourrait trouver aussi comme hypothèse... Une autre hypothèse c'est que ça prend du temps. Bon, là ça commence à faire pas mal de temps donc (rires). Là on est à un tiers, hein... Ça monte doucement. Ça monte encore, hein, mais... J'ai fait une intervention à Sciences po il n'y a pas longtemps donc je m'étais intéressé aux derniers chiffres : ça monte quand même un petit peu, mais je trouve ça assez timide. Décevant. Je reviens au non-recours : malgré tout, ça peut être une explication substantielle. On avait regardé sur des dispositifs, entre guillemets, « similaires » - mêmes s'ils sont de nature fiscale – comme le Working Family Tax Credit en Angleterre, et là ils ont des évaluations de non-recours qui semblent de 30% de la demande nationale. Donc des non-recours extrêmement importants. Donc qui expliquent que ça puisse jouer aussi en France. Et puis dernière hypothèse : on s'est plantés parce que les gens fraudent massivement, ont plein de revenus, et en fait n'osent pas les déclarer, ni au fisc qui nous a servi de base de données, ni au RSA, donc on n'arrive pas à les trouver. Mais je n'y crois pas, j'y crois pas du tout. Non, je crois qu'on a un problème de communication. On a un gros problème de communication parce que c'est... (silence) c'est compliqué. Après, on pensait bien qu'on ne serait pas à 100%, parce que je reconnais que les formalités sont assez subti... importantes, et comme la prestation est dégressive, des fois on se retrouve à remplir cinq pages de formulaire pour toucher 20 euros par mois. Ça je conçois que les gens ne le fassent pas. (silence) on va voir...

Vous m'avez parlé de la Grande-Bretagne. Est-ce qu'il y a des dispositifs précis, en Grande-Bretagne ou ailleurs, qui vous ont inspiré directement ?

Oui, complètement. D'ailleurs en 2005, dans le cadre de la Commission qui avait fait le rapport, on avait fait un voyage d'étude en Angleterre. Donc on était allé regarder comment ils fonctionnaient, à la fois

d'ailleurs sur leur ANPE, qui s'appelait à l'époque en tout cas « job-center »... Je me souviens de gros vigiles jamaïcains qui tenaient les chômeurs en respect avec leur matraque... Ca c'était différent, ça ça ne nous avait pas inspiré (rires). Non, on avait regardé les systèmes fiscaux. Enfin, c'est toujours les arguments, les mêmes... les mêmes exemples qu'on cite : c'est l'exemple américain de l'ETC, Earned Income Credit, et l'exemple britannique. Alors il a changé de nom parce qu'il y a eu plusieurs générations, mais à l'époque c'était le WTC, WFTC, Working Family Tax Credit. Donc là il était séparé en deux : Working Tax Credit et Family Tax Credit. Enfin bon, c'est toujours la même idée : c'est l'idée que – même si ça passe par le terrain fiscal – c'est des prestations qui décroissent, avec une forme de chapeau comme le RSA activité. Comme on ne travaille pas on n'a rien. Quand on commence à travailler on gagne, on gagne, jusqu'à un maximum, puis après plus on travaille plus ça baisse. Mais ça baisse progressivement, il n'y a pas d'effet de seuil. Alors oui, donc, on était très inspirés du modèle britannique. Mais c'était hyper à la mode en 2005. Tout le monde faisait ça. Tout le monde allait voir... Il y a eu un moment anglais, je crois. Il faudrait étudier ça, pour un sujet de thèse (sourire). Ca circulait beaucoup. On se pâmait : « ah, c'est génial, c'est génial, tout ça... Et c'est moderne ». On avait beaucoup utilisé ce genre de choses. C'est pour ça qu'on l'a utilisé en 2007.

Pourquoi le « RSA » ? Pourquoi le « actif » ?

Alors oui, alors ça c'est vraiment un concours de circonstances. Le nom, le nom il date de 2005 aussi, pour le coup. Et Martin aime bien les slogans. Il cherchait un truc, et il trouvait pas... Je crois que c'est Etienne Grasse finalement – qui était le directeur adjoint ; on était dans la voiture, on était tous les trois. Ils cherchaient, ça faisaient un petit ping-pong – moi je ne suis pas très bon à ça – et on a fini par dire « revenu de solidarité active ». C'était pour faire le lien avec le travail. C'est-à-dire qu'on savait bien qu'à la fois pour le vendre, et parce que c'était son objet même, qu'il fallait le décrire fidèlement, que bien sûr on faisait une prestation, donc c'était un revenu ; que c'était un revenu à destination des plus pauvres, donc il y avait l'idée de solidarité, mais qu'il était actif. Il est actif parce qu'il s'adresse à des gens qui sont actifs. Il est actif parce qu'il promeut l'activité. Il est actif parce que ça fait mieux que de dire, euh, « revenu de solidarités pour assistés » ou « revenu de solidarité pour je sais pas quoi »... Alors il y a eu plein de jeux de mots, en fait, après, pour dénigrer le RSA. Je sais plus... Il y avait « RSA – RAS » évidemment. Je sais pas quoi... le problème c'est que les gens sont très imaginatifs avec les sigles, donc à près y'a eu pas mal de détournements. Je les ai plus en tête... Pour critiquer le RSA...

Le lien éventuel avec l'Europe, la stratégie d' « activation », ce genre de...

Des liens rhétoriques. Pas plus. On dit : « regardez comme c'est moderne, c'est L'Europe... l'Europe qui nous encourage à faire ça ». Mais vraiment rien de... rien de plus. Donc on a plaidé un peu la cause à Bruxelles. D'ailleurs eux ça... ça marche ! Dans les instances européennes on dit : « regardez le RSA, c'est formidable. Les politiques françaises se sont vraiment mises au goût du jour ». Donc c'était... Mais c'était un argument purement... purement rhétorique. Comme souvent avec l'Europe d'ailleurs (sourire). Il me semble. De ce que j'en vois en tout cas dans mon activité professionnelle. Mais ça n'a pas été un levier ou une aide particulière. On est sur des domaines qui restent des domaines de compétence nationale tout de même : l'assistance... Il y a des choses, hein : il y a le FSE, des choses comme ça qui nous ont aidés d'ailleurs pour des dispositifs d'accompagnement autour du RSA. Mais sur les prestations qu'on sert à nos ressortissants, c'est pas du ressort communautaire, hein. Aussi, on reste sur des domaines qui sont de solidarité nationale, quand même. Il me semble, hein ? Donc pas tellement de lien avec l'Europe.

Vous parliez du FSE ...

Oui : il finançait pas du tout le RSA ou la prestation, mais beaucoup de dispositifs d'accompagnement, mis en place par des missions locales, les PLI, plans pour l'insertion et l'emploi, qui ont des financements : ils sont financés à 50% par le FSE. Et au moment où on a fait le RSA, ils ont plaidé pour avoir un peu d'argent en plus du FSE. Donc pour les collectivités locales et eux, le RSA c'était un argument aussi de modernisation, un argument de modernité qui justifiait. Parce que quand on veut du FSE il faut qu'on justifie du caractère innovant ou expérimental. Donc ça a un peu... ça a un peu servi à ça. Pas malhonnêtement, parce que c'est vrai – même si on est souvent stigmatisés pour notre capacité à justifier les demandes FSE en France... Mais là c'était plutôt fondé. (silence) Non, non, mais à part ça y'a pas eu de lien... (silence) Après on avait regardé autre chose : je me souviens qu'on avait fait un petit... on avait regardé des... En Allemagne, il y a un truc qui s'appelle le Kombi-lohn, qui ressemble un peu à un RSA. Il y avait une réforme belge aussi, qui ressemble peut-être un peu aussi au RSA. On avait clairement regardé, hein. Mais c'est plutôt de la comparaison des politiques comparées que des politiques communautaires en fait. (silence) On n'imagine pas un revenu minimum communautaire, c'est pour ça. Il ne me semble pas...

J'aimerais que vous reveniez sur la manière dont, en pratique, le travail s'est fait entre le cabinet de Martin Hirsch et... et les autres institutions...

Bah avec l'administration ça s'est passé très bien – avec les services, c'est ce que je veux dire. Parce que, en toute modestie, on leur a proposé un truc intéressant à faire. Les gens, ils ont – c'est bête, hein – ils aiment bien travailler sur les trucs un peu... à la fois nouveaux, d'ampleur, exaltants, qui reposent des questions un peu fondamentales. Et Martin il a cette capacité de leadership, de faire comprendre aux gens qu'ils travaillent pour l'Histoire quoi. Plutôt que de tester la vingtième réforme paramétrique de l'allocation parentale d'éducation, et bien là on reprend tout à zéro, on fait le RSA. Et bien les gars ils ont développé des outils nouveaux, chacun était à la frontière technologique de son métier. Donc ça ça plaisait aux gens. Et donc même avec les services de Bercy, avec les services des ministères sociaux, avec la DREES, avec la Caisse Nationale des Allocations Familiales, tous ces gens-là, aussi bien les « tecos » qui ont bossé sur le paramétrage des modèles, que les gens qui ont mis en œuvre les applications, les circulaires, les circuits financiers informatiques... tout le monde a mouillé la chemise et ça a beaucoup... ouais, il y avait vraiment un enthousiasme. D'ailleurs on voit encore les gens qui nous en parlent. Il y a même des nostalgiques – enfin j'espère (sourire). « On était au top de notre métier, quoi. C'est là qu'on a fait les trucs les plus... les plus marrants ». Donc là ça allait. Par contre, avec les cabinets, évidemment c'était au couteau. Ça se passait pas bien. Ça se passait pas bien évidemment avec le budget, ils étaient contre, on n'était pas sur la même ligne, ça va de soi. Mais bon, c'est normal. Ça se passait mal aussi avec d'autres départements ministériels avec lesquels on peu avoir des frontières : avec le ministère de l'emploi évidemment, il y avait un problème de paternité et de leadership. Ils avaient l'impression qu'on venait sur leurs brisées, alors qu'on faisait notre job ! On était là pour faire le RSA, on n'a fait que le RSA. Donc on a fait d'autres choses mais on n'a pas essayé de piquer leur boulot, mais il y avait ce procès. Donc c'est des mauvaises raisons. Avec Bercy c'est des bonnes raisons, chacun est dans son rôle. Et donc au milieu des cabinets, ça se passait pas très bien donc on était beaucoup beaucoup interministériels. Mais on était très soutenus par Matignon. Même si il y a des moments plus durs que d'autres, ou le RSA a été – j'imagine – un peu en balance – c'est compliqué de savoir à quel point on est passés près du gouffre ou pas. Il y a eu des moments où on était surs de pas faire le RSA qu'on voulait. Finalement on n'a pas fait le RSA qu'on aurait voulu, on a fait un RSA assez proche, dont on n'a pas à rougir. Donc l'un dans l'autre, grâce à Matignon, qui a beaucoup poussé – on demandait souvent un arbitrage à Matignon parce que c'était compliqué – on s'en est sorti. Mais ça n'a pas du tout été un long fleuve tranquille. Martin a dû plusieurs fois – il l'a fait avec subtilité, mais, je sais pas – il a mis sa... Il n'a pas menacé de démissionner, parce que c'est pas son genre, mais un peu quand même, quoi. Quand même. A des moments stratégiques. Justement pour garantir qu'on irait au bout. Vous avez vu le petit film qui avait été fait...

Oui...

C'est assez fidèle en fait, par rapport à... Le type il a été vraiment là, il a bien suivi les trucs. C'est assez fidèle.

Dernière question, peut-être: est-ce que c'est du workfare le RSA ?

Oui (sourire). Non mais ça dépend comment on définit le workfare, c'est le problème des définitions, mais... Non non, mais je ne pense pas. (silence) Je pense qu'il y a beaucoup... les gens ont envie de travailler, en réalité. Les mecs – et les femmes – en situation de pauvreté, ils ont envie de s'en sortir. On le voit : c'est souvent des battants, des experts des dispositifs sociaux. Pas par fainéantise ou volonté de tricher, mais parce qu'ils ont envie de s'en sortir et de tirer tous les fils qu'on met à leur disposition. Les gens sont (enfin moi j'ai envie de travailler moins, mais) les gens ont envie de travailler, se réalisent beaucoup par leur travail, parce que ça crée des réseaux de sociabilité, du lien, du lien social, parce qu'ensuite le travail c'est une discipline qui construit. Donc je ne pense pas que... Ça dépend des boulots qu'on fait, évidemment : il y a des boulots qui sont plus exaltants et plus stimulants que d'autres. Mais avec le RSA, permettre à des gens d'accéder à ... à l'emploi... c'est plutôt une ressource pour leur permettre de faire plutôt qu'une contrainte. C'est vrai qu'il y a des systèmes de sanction, mais qui sont plus ou moins mis en œuvre. En réalité les marges de manœuvre des Conseils Généraux pour serrer la vis ne sont pas... si grandes que ça. Il y a quand même une dimension de revenu inconditionnel dans le RSA, et si on allait jusqu'aux tribunaux, la jurisprudence ferait vraiment le départ, donc... On n'a pas fait de workhouse, on n'a pas dit aux gens, pour aller au RSA... Il y a des gens qui l'ont proposé, pour le coup. Hein, dans la majorité, il y avait des gens qui voulaient ça. Il n'y a pas de... Par exemple, on a évité de conditionner le RSA à, euh, l'obli... l'obligation d'accepter un em... n'importe quel emploi, ou euh... On l'a pas fait. Bien sur il y a l' « offre raisonnable d'emploi » mais c'est pas nous qui l'avons fait...

Il y a quoi ?

Il y a l'ORE, l'offre raisonnable d'emploi, mais là qui est un dispositif propre à l'indemnité chômage et au pôle emploi, c'est pas nous qui étions derrière. Il n'y a pas de contrepartie en matière de travaux d'intérêt général. A ce niveau-là vous avez le RSA, mais vous devez aller aider les gens à traverser la rue ou tailler les haies dans la commune. Et ça on s'y est opposés de toutes nos forces. Ça a été... ça n'a pas été retenu. Ça c'est du workfare. C'est l'idée qu'on n'admet de donner un revenu à quelqu'un que si euh... c'est la fameuse citation, là, sur la mendicité : « si l'homme a le droit de demander à la société de quoi vivre »...je sais plus exactement... « elle a droit de demander à l'homme 'donne-moi ton travail' ». Et c'est pas ça ; ça c'est le workfare, mais c'est pas ça qu'on a fait. On aide les gens qui travaillent à s'en sortir un peu mieux. C'est assez modeste. Et c'est même paramétrique (sourire). Mais c'est pas... je pense pas que ce soit du workfare.

Fin de l'entretien

Entretien n°7

Directeur général adjoint de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Paris, 22 septembre 2011,

« *J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...*

Oui... Bon. Alors, les politiques de l'emploi, bon, j'aurais tendance à dire qu'il y a en a deux – enfin, je caricature, mais – deux grands types. Je vais pas être très original, mais je pense qu'il y a des politiques structurelles, qui visent à agir sur des éléments structurels du marché du travail, et d'autres qui sont plus conjoncturelles. Donc moi je dirais par exemple que les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires, c'est une politique structurelle. Une politique qui vise à... je dirais, qui prend en compte le fait que notre système de protection sociale est financé essentiellement sur l'emploi, et prenant en compte ce fait là, allège le coût du travail pour éviter que l'emploi ne pâtisse de ce mode de financement qui rend nos emplois plus coûteux que ceux de nos concurrents directs. Donc ça c'est structurel. Je dirais aussi que la politique de formation continue, à mon sens, est aussi une politique structurelle, qui vise à élever le niveau général de qualification des actifs. Et puis il y a les politiques conjoncturelles, qui visent à baisser le nombre de chômeurs dans les moments où la conjoncture économique est très défavorable. De ce côté-là, je mettrais les contrats aidés de la politique de l'emploi. Voilà.

Vous m'avez parlé de ces politiques structurelles et conjoncturelles. Le RSA, est-ce que vous le placeriez dans ces politiques de l'emploi ?

Non.

Non ?

Non, je le place pas du tout dans une politique de l'emploi. Je pense que c'est une politique de... plutôt que je placerais du côté de la protection sociale, c'est vraiment, bon, c'est c'est, comme le nom l'indique, un revenu minimum. Euh... C'est pas sans lien avec la question de l'emploi, ça l'est d'autant moins aujourd'hui avec le RSA chapeau – mais j'y reviendrai. Mais le RSA socle, l'ancien RMI, non, je ne le mets pas du tout du côté de la politique de l'emploi. Ça veut pas dire que la politique de l'emploi est pas à faire avec les gens qui sont au RSA, mais le RSA en lui-même, je trouve, n'est pas un outil de la politique de l'emploi. Je... Je fais le petit bémol sur le RSA chapeau, parce que je trouve que là, avec le RSA chapeau, on a changé un petit peu de nature des choses, puisque... ça consiste donc, comme vous le savez, à donner du RSA à des gens qui travaillent, des travailleurs pauvres, et ça, comme nous avons été plusieurs à l'indiquer à Martin Hirsch quand il avait fait cette proposition, ça c'est de nature à avoir un effet sur le comportement des employeurs et des branches professionnelles qui, du coup, peuvent ne plus être incités à négocier sur les salaires, sur les bas salaires. Dès lors que de toute façon les gens qui ont un salaire bas vont être compensés, si je puis dire, par le RSA chapeau. Donc ça ça a un effet sur le fonctionnement... ça peut avoir un effet sur le fonctionnement du marché du travail, qui ne me semble pas favorable au marché du travail. Sous cette réserve là je trouve que globalement le RSA n'est pas du côté de la politique de l'emploi, c'est du côté des politiques sociales, euh... voilà.

Vous me dites que vous avez été plusieurs à indiquer ça à Martin Hirsch : à quelle occasion vous lui avez indiqué ça ?

Euh, lorsqu'il préparait le RSA, les textes sur le RSA, qu'il était Commissaire, je sais plus comment ça s'appelait, « Solidarités Actives » je crois que c'était son nom, « Haut Commissaire aux Solidarités Actives ». Et donc il réunissait très régulièrement l'ensemble des administrations concernées, le directeur du budget, le directeur de la sécurité sociale, la direction de la prévision (moi j'étais à ce moment-là à la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle), de façon à débattre sur plusieurs sujets mais notamment la construction du RSA.

D'accord. Et c'est à ce moment-là que vous avez exprimé des « réserves » sur l'effet...

Sur l'effet du RSA chapeau sur les négociations de branches sur les salaires. On a en France (alors je sais pas où, j'ai un peu arrêté de suivre ces questions, mais) on a en France d'abord un nombre très important de branches professionnelles, certainement trop important, mais on a, je pense qu'on a encore, parce que je ne crois pas que ça ait changé si notablement, on a beaucoup de branches professionnelles – donc les branches professionnelles elles ont des accords de branches qui définissent les grilles salariales qui s'appliquent dans ces branches. Et dans beaucoup de branches, on a des grilles salariales qui prévoient des salaires en dessous du SMIC. Bien évidemment, ces salaires en dessous du SMIC ne s'appliquent pas puisque, je dirais, le fait même qu'il y ait le SMIC vient, comment dirais-je, se superpose à ces salaires conventionnels en dessous du SMIC. Mais vous voyez bien que si vous dites (je vais caricaturer), si vous dites que l'emploi n°1 de la branche, il est payé 80% du SMIC, l'emploi n°2 90% du SMIC, l'emploi n°3 100% du SMIC, et l'emploi n°4 110% du SMIC, en fait ce qui va se passer c'est que les emplois 1, 2, 3, vont être payés au SMIC, parce que le SMIC va s'appliquer, et donc on écrase, vous voyez ce que je veux dire... L'emploi n°4, qui normalement est très au dessus de l'emploi n°1, en fait il est pratiqu... pas très au dessus puisque l'emploi n°1 est ramené à 100% du SMIC, que l'emploi n°4 est à 110% du SMIC. Donc ce que je veux dire par là c'est qu'on a déjà des branches professionnelles qui sont très peu dynamiques dans la négociation salariale sur les bas salaires. Alors en plus si il y a le RSA chapeau, ça n'incite pas du tout à négocier sur les bas salaires.

Et cet argument, dans les réunions, vous étiez plusieurs à le mentionner ?

Oui.

Oui... Des acteurs de quelles institutions ?

Oh, c'était des réunions... moi les réunions auxquelles j'assistais c'était des réunions de l'administration avec Martin Hirsch. Je suppose que les confédérations syndicales ont également fait valoir ce type d'argument.

Mais dans les réunions administratives entre le Haut Commissariat, la DGEFP, qui d'autre ?

Oh, écoutez, alors je me souviens plus très bien qui faisait valoir ce type d'argument. Mais je pense que la direction de la prévision, la DARES, la direction générale du travail, enfin...

Mais c'était, comment dire... une position officielle de la Direction ou c'était plutôt une crainte personnelle que vous formuliez ?

C'était, comment dire... De toute façon, c'était des petits déjeuners de travail, déjà pour vous donner le cadre, hein. Donc je... Je dirais que c'était... c'était un raisonnement qui est un raisonnement habituel du ministère de l'emploi et du travail. De dire : il faut inciter les branches professionnelles à négocier sur les bas salaires, il faut surtout éviter qu'il y ait des accords de branche qui soient de fait obsolètes – puisque tous ceux qui prévoient des salaires inférieurs au SMIC sont obsolètes [...] Pour vous donner

un exemple très très très très lointain, une des propositions de François Mitterrand (vous voyez que ça c'était il y a très très très longtemps), je pense la deuxième fois où il a été élu, en 1988, elle a porté là-dessus. Je me souviens de ce chiffre, je crois qu'il avait dit : « il y a 90 branches professionnelles en France qui ont des salaires inférieurs au SMIC, je veux que dans un an elles aient toutes renégocié ». Vous voyez ? Donc c'est un vieux sujet. Et ce que je veux vous dire par rapport à votre question c'est que c'est une position classique du ministère de l'emploi et du travail que de dire : il faut vraiment insister à ce qu'il y ait du dialogue social et de la négociation collective sur ces sujets-là. Et d'une certaine manière, le RSA chapeau risque de ne pas inciter à cela.

Parce que le Haut Commissariat vous a... entendue, mais il n'a pas...

Voilà. Il a écouté mais il n'a pas.... ça ne l'a pas fait modifier son... sa ligne de départ, qui était de dire : oui mais d'accord, enfin... C'est un peu la position, je pense, de Martin Hirsch, qui est de dire : « oui donc tout ça c'est bel et bien beau, mais en réalité il y a des travailleurs pauvres en France, donc moi je réponds à cela en créant le RSA chapeau ». La question finalement, c'est : par quel chemin on entend lutter par le fait qu'il y a des travailleurs pauvres. Lui il dit : « je lutte en mettant une prestation sociale, je vais dire, qui s'appelle le RSA chapeau » ; alors qu'une partie de ses interlocuteurs, dont j'étais, disait : « non, il faut lutter en disant que les salaires [insistant] doivent être relevés ». Voilà.

Et pourquoi il n'était pas sensible à cet argument, pas davantage ?

Je sais pas. Ca je peux pas vous dire. Je veux pas faire de procès d'intention, donc... Je... Très honnêtement, si on regarde le RSA par rapport au RMI, quelle est la différence entre le RSA et le RMI ? essentiellement le RSA chapeau. Parce que pour le reste... Donc dès lors qu'il voulait faire quelque chose de nouveau... Mais bon, ça c'est un peu du mauvais esprit que je fais...

Est-ce qu'il vous répondait quelque chose dans ces débats ou est-ce que...

Non. Non.

Il se contentait de prendre acte ?

Oui, c'est ça.

D'accord. Vous... (attendez, je reprends mes notes) Oui : là vous me parlez beaucoup de Martin Hirsch, est-ce que vous avez côtoyé plusieurs autres membres du haut Commissariat, de son cabinet ?

Euh, non, enfin je voyais sa directrice de cabinet, Emmanuelle Wargon, mais euh... Je ne me souviens plus très... Non, pas vraiment. En fait, personnellement, je dois dire que, à part ces petits déjeuners où la présence des directeurs était requise, pour les autres réunions j'envoyais des collaborateurs, donc je fréquentais personnellement assez peu les membres de son cabinet.

Ca a vraiment été une réforme pilotée par le Haut Commissariat ?

Oui. Oui. Par le Haut Commissariat, avec l'appui technique des directions d'études et de statistiques, notamment la direction de la prévision – enfin l'actuelle direction générale du Trésor – qui a fait les simulations, pour savoir quels étaient les coûts selon la pente, hein, qu'on retenait de... de RSA. Donc il y avait beaucoup de travail technique qui était fait par ces directions techniques : Dares, Drees, et direction générale du Trésor. Et après il y avait beaucoup de Commissions, de groupes de travail, avec les associations, avec les syndicats, etc. Et c'est là que moi j'envoyais des collaborateurs, je... Il y avait énormément de ce, de... C'était vraiment prenant en temps, donc ... ce que j'appellerais un peu des réunions de concertation. Voilà. Mais c'était, je dirais, le ministre – il disait qu'il n'était pas ministre, mais en réalité, le ministre qui pilotait cette réforme c'était Martin Hirsch. Avec d'ailleurs des... euh... Par exemple il voulait fusionner le RMI et la Prime Pour l'Emploi – ça aurait permis de diminuer, à ses yeux,

le coût de la réforme conduisant à la création du RSA. Bon, il y avait des grosses divergences de point de vue sur ces questions-là, et donc après, c'est le truc classique, c'est-à-dire : lui il avait son idée de réforme, il pilotait la préparation de cette réforme, mais après il y avait les arbitrages interministériels chez le Premier Ministre, comme c'est l'usage. Et par exemple – c'est pour ça que je parle de la Prime Pour l'Emploi – par exemple il a été décidé de ne pas supprimer la Prime Pour l'Emploi. Alors que c'était le point de vue de Martin Hirsch. Donc il préparait la réforme, après il y avait des arbitrages qui étaient rendus.

Et ça, la solution de garder la Prime Pour l'Emploi, de ne pas l'intégrer, c'est quelque chose qui a été, comment dire... plutôt imposé du bas ou d'en haut ? Plutôt d'un point de vue administratif, c'était difficile à faire, et...

Non : c'était politique. Parce que la (ça je me souviens très bien parce que moi j'étais, je me souviens d'avoir été en congé et le conseiller de François Fillon m'avait appelé sur mon portable pour m'en parler) la suppression de la Prime Pour l'Emploi et sa fusion, en quelque sorte, dans le RSA, ça faisait énormément de perdants. Des gens donc qui n'étaient pas éligibles au RSA, et qui n'étaient plus éligibles à la Prime Pour l'Emploi qui aurait été supprimée. Et donc ça, politiquement, il faut assumer le fait qu'il y ait plusieurs dizaines de milliers de gens, pauvres, qui vont avoir moins d'argent. Donc le gouvernement a tranché contre cette fusion pour cette raison là. Donc c'était pas une raison technique, c'était politique.

Quand vous dites que le ministre qui pilotait c'était Martin Hirsch et qu'il a eu l'appui technique des directions, est-ce que ça s'est résumé à un appui simplement technique, instrumental, et tous les choix ont été pris en dernière instance par le Haut Commissariat, ou est-ce que les directions, la DGEFP ou d'autres, ont réussi à faire avancer des petits points ?

Comment dire ?... Je dirais que les conditions – alors c'est toujours le cas, hein, les conditions de travail entre ministères sont jamais, euh, idylliques. Là je pense qu'elles étaient particulièrement difficiles. Euh... Tant la personnalité du Haut Commissaire, euh... et par la façon dont il avait construit son positionnement. C'est-à-dire qu'il avait construit son positionnement quand même de façon très ambivalente, sur le thème : « je suis devant mais je suis dehors, quoi. Je suis ministre mais je suis pas ministre ». « Je suis là pour lutter contre la pauvreté mais de toutes façons j'ai l'oreille du Président de la République ». Enfin il y avait une espèce d'ambiguïté dans le... dans le positionnement, qui exaspérait ses collègues ministres. Il faut le savoir. Bon. Et nous, la DGEFP, nous étions, nous sommes une direction du ministre du travail – de l'emploi en l'occurrence. Nous ne sommes pas une direction de Martin Hirsch, nous n'étions pas une direction de Martin Hirsch. La direction du budget, c'est une direction du ministre du budget, c'est pas une direction de Martin Hirsch. Donc, à la fois évidemment les directions apportaient leur expertise technique, quand elle leur était demandée par Martin Hirsch et son cabinet, mais dans le même temps les directions, c'était les directions des ministres. Je vais vous donner un exemple vraiment très très pragmatique : mais quand le cabinet de Martin Hirsch, qui en plus était particulièrement agaçant – les cabinets sont toujours agaçants mais là... bon – euh, demandait des notes à la DGEFP – c'était toujours de façon, d'ailleurs, très très, assez agressive : c'est ça que je voulais dire, la tonalité des échanges était assez agressive – nous, nous avons indiqué à *notre cabinet* [insistant], donc celui du ministre de l'emploi, que bien évidemment toute note que nous enverrions au cabinet de Martin Hirsch, notre cabinet en aurait copie. Et notre cabinet nous avait demandé de faire plus, c'est-à-dire de lui transmettre d'abord la note, et que eux transmettraient si en estimaient le besoin la note au cabinet Hirsch. Ce qui nous mettait nous dans une position très inconfortable, parce que si la note n'arrivait jamais au cabinet Hirsch, qui se faisait engueuler ? c'est l'administration. Et je vous dis ça pour vous montrer que le positionnement était un petit peu compliqué. [silence]. Alors sur votre question, est-ce qu'on a fait avancer des idées, ou des choses comme ça ?... Je vous redis, hein, la question du RSA c'est pas la question de la DGEFP. On s'en fo.....enfin, bon...

Sauf sur un point important, alors qui touche aux politiques de l'emploi, c'est que en 1988 quand le RMI a été créé, c'est au moment où je suis arrivé au ministère, moi, donc, pour vous dire les choses, j'arrivais au ministère, j'étais vraiment toute nouvelle, et c'est loi qu'on envoyait aux réunions sur le RMI. Ca montre que c'était pas central pour la délégation à l'emploi. Autrement on n'aurait pas envoyé, heu, une débutante. Donc c'était un dossier, mais c'était un dossier social, c'était pas un dossier emploi. En 1988, le ministère de l'emploi il avait une position, je dirais presque une seule, sur le RMI, c'était de dire : il faut absolument pas que les allocataires du RMI aillent s'inscrire à l'ANPE. Donc il ne faut pas dire que une des conditions pour toucher le RMI, un des actes positifs à faire montrant sa bonne volonté, est de s'inscrire à l'ANPE. Alors on voulait pas pour une raison purement statistique, hein : on voulait pas que les chiffres du chômage augmentent. De notre côté, nous avions tout de suite accepté – alors bon c'était aussi, bon y'avait, c'était, comment dirais-je, il y avait aussi une tension avec, à l'époque il y avait une délégation interministérielle au RMI, il y avait une tension avec cette délégation – mais nous avions accepté de considérer que, pour autant, les allocataires du RMI étaient éligibles aux mesures pour l'emploi. Par exemple les contrats aidés dont je parlais tout à l'heure, les contrats aidés les conditions d'éligibilité c'est par exemple d'être chômeur de longue durée, et on avait dit « ou bénéficiaire du RMI ». Donc on les considérait comme clients, je dirais, de nos politiques, mais, il fallait quand même... Mais voilà, ils étaient clients en tant que tels, mais justement, pas en tant que chômeurs, vous voyez ? Parce que sin on avait dit qu'ils étaient clients en tant que chômeurs, alors il fallait qu'ils s'inscrivent à l'ANPE et ça on voulait absolument l'éviter. Lors de la création du RSA, le sujet finalement sur lequel on a été le plus, enfin qui était le plus important pour la DGEFP (il y avait des sujets connexes, sur l'insertion par l'activité économique, enfin tout ça c'est des bêtises, mais) le sujet central c'était cette question de l'inscription à l'ANPE ou en l'occurrence à Pôle Emploi. Est-ce qu'on allait maintenir cette position de dire « ouh la la, surtout qu'ils ne s'inscrivent pas » ? Et Martin Hirsch était pour le fait qu'ils s'inscrivent, et très vite, enfin je veux dire, il n'y a pas eu trop de discussion, le ministère aussi, le ministère de l'emploi aussi. Cette position selon laquelle il fallait absolument éviter qu'ils s'inscrivent, c'était plus tenable, quoi. C'était une façon de masquer une partie du chômage et c'était pas tenable. Donc ça c'était, je dirais, le seul point de, de... important, je dirais, de doctrine, pour nous, à l'occasion de la création du RSA.

Martin Hirsch était pour qu'ils s'inscrivent : pour quelles raisons ?

Alors il était pour qu'ils s'inscrivent pour une raison tout à fait pertinente, à laquelle je.. que je partage, hein, qui est de dire : « dès lors », enfin, « dès lors qu'il y a au RSA des gens qui sont tout à fait aptes travailler, de quel droit les prive-t-on des services que peut offrir l'organisme chargé d'aider les chômeurs à retrouver du travail ? » Vous voyez ? Donc cet organisme s'appelle pôle emploi, donc, voilà. Il faut qu'ils s'inscrivent. Et le... le déroulé de ce raisonnement c'est de dire : « si ils ne sont pas inscrits, pôle emploi ne les aide pas. » Parce que avant on avait du coup monté des espèces de systèmes baroques où les gens étaient pas inscrits à l'ANPE, mais où y'avait des conventions entre l'ANPE et les Conseils Généraux, et l'ANPE aidait quand même à essayer de reclasser « les RMIstes. Bon, en réalité, le cœur du métier de pôle emploi ou de l'ANPE c'est de s'occuper des gens qui sont inscrits à pôle emploi. Donc il fallait mieux dire : « ils sont inscrits, et puis voilà, quoi ». Alors ça pose une question théoriquement assez redoutable, qui est de dire : « oui, mais est-ce qu'il faut obliger tous les bénéficiaires du RSA à s'inscrire à pôle emploi ? » Alors, évidemment, on dit non, puisqu'il y a des gens qui sont pas du tout aptes à travailler donc ça n'a pas de sens de les, de les obliger à s'inscrire à pôle emploi. Et alors vient tout de suite la question suivante : mais alors qui décide de qui s'inscrit et de qui ne s'inscrit pas ? Alors c'est, je sais plus comment ça a été tranché, mais enfin comme il y a des commissions d'attribution du RSA, bon c'est là que se décide finalement, un peu, le contenu du contrat d'insertion du ministère du RSA, et dès lors que la personne est apte à travailler, et bien elle doit s'inscrire à pôle emploi.

Mais à partir du moment où elle s'inscrit à Pôle Emploi, elle est soumise aux obligations d'un simili chômeur ?

De chômeur, d'ailleurs elle est chômeuse ! Donc, heu... Elle est chômeuse, la personne.

Donc éventuellement possibilité de radiation si refus...

[interrompant la question] Oui : si elle ne fait pas des recherches, des actes de recherche, etc. La question de la radiation, en fait, elle a deux implications : une purement statistique, c'est-à-dire que si vous radiez les gens, et bien ils ne sont plus dans les statistiques, donc, heu... ça ça peut être, je veux dire il peut y avoir un intérêt de court terme de pôle emploi ou du gouvernement à faire qu'il y a beaucoup de radiations. Mais enfin, je dirais ça c'est un artefact statistique, parce que ça vous faites ça un mois, mais après les gens reviennent s'inscrire, donc, heu... pas grand intérêt. Le deuxième impact qu'a la radiation c'est la suppression des allocations. Alors c'est le cas pour les allocations chômage. Dans des conditions d'ailleurs assez, enfin, comment dirais-je, c'est plus de la suspension d'allocation qui se passe que de la suppression. La suppression est temporaire, après les gens retrouvent leurs droits, enfin bref c'est un peu plus, un peu plus sophistiqué qu'on pourrait le penser quand on emploie juste le mot « suppression ». Mais enfin bon, il n'empêche que la personne peut se voir suspendus ses droits pendant un ou deux mois, ou trois mois, et que si c'est sa seule source de revenus c'est dur. Donc la question qui s'est posée, c'est de savoir si ça avait les mêmes conséquences pour quelqu'un qui a le RSA. Honnêtement, je me souviens plus, faudrait regarder juridiquement comment ça a été tranché. Mais je crois pas que ça ait été tranché de façon si stricte que pour les gens qui ont les allocations chômage. Dans la mesure où justement le RSA, c'est quand même pas pareil. C'est un revenu du ménage, et c'est un revenu minimum. Donc pour supprimer un revenu minimum, quand même, bon. Je me souviens plus comment ça a été tranché.

Je crois que l'appréciation est laissée en dernière instance au président du Conseil Général...

Oui, voilà. Donc oui, c'est lui qui dit... voilà. Ça n'a pas le même caractère d'automatisme que pour l'allocation chômage, quoi, c'est ça.

Mais le parcours normal, enfin le parcours normal souhaité, c'était quand même l'inscription au service public de l'emploi ?

Oui. De tous ceux qui sont aptes à travailler. Bon après... Je pense aussi, mais de mémoire, qu'on s'était rendu compte au fil du temps entre 1988 et 2010, 2009/2010, qu'il y avait déjà de fait une partie des allocataires du RMI qui étaient inscrits à l'ANPE. Parce qu'on ne voulait pas les obliger à s'inscrire mais enfin il n'était pas interdit, on ne leur interdisait pas de s'inscrire à l'ANPE – on n'aurait d'ailleurs pas pu leur interdire. Et donc l'effet sur les statistiques du chômage, provenant de... de la création du RSA, et du fait qu'on disait : « oui, la voie normale c'est quand même s'inscrire à pôle emploi quand on cherche du travail », l'effet statistique n'a, je crois, pas été aussi important que ça. Donc du coup tout le monde était assez rassuré, et ça devenait possible de l'accepter.

Vous voulez dire qu'il y avait une peur ?...

Ah, oui oui, en 1998 c'était ça : tout d'un coup il va y avoir quand même plusieurs centaines de milliers d'inscrits en plus, et ça dans les statistiques du chômage pour un gouvernement c'est difficile à gérer.

Est-ce que vous avez... Vous me dites que vous êtes arrivé au ministère en 1988, donc juste pour le RMI, à gros traits de ce que vous vous souvenez des débats interministériels, quels gros changements vous verriez en vingt ans dans la manière dont le problème a été traité ?

Euh...

Vous voyez la question, ou pas ?

Oui. Alors, sur... alors moi je dirais qu'il y a deux sujets qui ont évolué. Enfin... Celui dont je viens de parler, c'est-à-dire la position qu'on adopte sur l'inscription à l'ANPE ou à pôle emploi de ces personnes. Où on était vraiment très très défensifs en 1988 et puis petit à petit on s'est bien rendu compte que ça tenait pas. Ça tenait pas ne serait-ce que parce que c'est les mêmes perso... c'est les mêmes. Enfin je veux dire, les chômeurs de longue durée et les RMIstes ou les gens qui ont RSA c'est les mêmes, enfin... c'est les mêmes profils. Donc ça tenait pas. Et une deuxième chose qui me semble-t-il a évolué, alors ça on n'est pas allés au bout, mais dans les mentalités c'est la question des moins de 25 ans. Il y avait un deuxième point auquel le ministère de l'emploi tenait beaucoup en 1988, c'était l'exclusion des moins de 25 ans du bénéfice du RMI. Et d'ailleurs qui a été actée dans la loi sur le RMI, parce que sauf ceux qui étaient chargés de famille, il n'y avait pas de possibilité de... de versement du RMI pour les jeunes. Donc l'argument, c'était qu'il y avait une politique en faveur de l'insertion des jeunes, de formation professionnelle notamment à l'époque, stages, etc. et que si on donnait le RMI, les jeunes n'étaient plus du tout incités à rentrer dans ses dispositifs. Et que, donc, [rire], si je peux caricaturer le raisonnement, « les jeunes sont des fainéants, ils vont préférer prendre ce revenu au lieu de rentrer dans des dispositifs qui ne leurs procureront pas plus d'argent voire peut-être moins, mais qui leurs permettront d'acquérir une formation ou une expérience professionnelle ». C'était ça le raisonnement.

En 1988 ?

1988, et je pense, et moi quand j'étais, quand... sur le RSA, là, donc j'étais directeur à ce moment-là, et j'avais un chef de bureau qui s'occupait de l'insertion professionnelle, et il m'a présenté une note, pour le cabinet, où il défendait ces arguments-là. En 2009 donc. Et moi là je lui ai dit, je lui ai dit : « mais on peut tout à fait dire l'inverse. C'est-à-dire que les pouvoirs publics ont échoué dans leurs politiques d'insertion des jeunes, et donc c'est une espèce de double punition : on n'arrive pas à les insérer sur le marché du travail, et en plus on leur dénie la possibilité d'avoir un revenu pour vivre ». Donc je lui ai dit : « on peut aussi voir les choses autrement ». Martin Hirsch, me semble-t-il, était, enfin, il hésitait mais il était assez ouvert au RSA pour les jeunes. Moi j'avais évolué, donc, entre 1988 et le RSA. J'étais également plus ouverte au... à l'ouverture du RSA pour les jeunes. Parce que je vois pas, d'abord, pourquoi les jeunes seraient plus fainéants que les vieux, donc, l'argument qu'on utilise pour les jeunes ne... me semble assez faible. Il me semble que si on n'est pas allés vers l'ouverture, c'est, alors peut-être pour des raisons de coût, coût budgétaire, mais aussi je pense que les Parlementaires n'y étaient pas prêts.

C'est-à-dire ?

Et bien je pense que l'idée qu'il y avait en 1988, qu'ouvrir un revenu minimum aux jeunes, c'est les enfermer dans l'assistanat, cette idée reste très présente. Et elle l'a emporté. Bon, finalement, on a ouvert mais de façon très très limitée, hein. Donc... Donc ça c'est deux points, je pense, de changement. Après vous me disiez : qu'est-ce que j'ai vu changé ? Si, alors, du point de vue des politiques d'emploi, le fait de dire que les allocataires du RMI ou du RSA maintenant, sont éligibles à tous les dispositifs, ça c'est quelque chose qui est rentré dans les mœurs, vous voyez. Quand on fait un nouveau dispositif, y'a pas de discussion là-dessus. Alors qu'en 1988, avec la délégation RMI, les choses étaient assez conflictuelles. Je me souviens par exemple qu'ils voulaient absolument avoir des quotas. Vous voyez, donc quand on avait des stages, ou des contrats aidés, ils disaient : « il faut en réserver tant % pour les allocataires du RMI ». Et bon nous on voulait pas, au ministère de l'emploi on disait « non, la priorité va aux chômeurs », enfin vous voyez, ce genre de discussion, chacun défendant ses clients, si je puis dire. Euh. Maintenant ça n'a plus cours, ça. C'est une catégorie banalisée qui accède aux dispositifs de la politique de l'emploi.

Catégorie banalisée ?...

Et bien quand on fait une circulaire, là j'ai quitté le ministère depuis 2 ans, mais on va, je sais pas, les contrats aidés, dans le secteur non marchand pour 2012, je suppose qu'ils vont écrire : alors qui peut en bénéficier ? De toute façon la loi et le décret le disent déjà, mais, qui peut en bénéficier : les chômeurs de longue durée, les jeunes non qualifiés, les allocataires du RSA, ... Vous voyez : ils sont dans la liste, quoi.

Intégrés comme des... des demandeurs d'emploi parmi d'autres ?

Voilà.

D'accord. La question de...l'idée du RSA chapeau, cette possibilité de cumuler une partie d'une prestation avec un salaire, qui est-ce qui l'a eu le premier cette idée ?

Je sais pas, je... C'est difficile de dire qui a eu cette idée le premier parce que je pense que cette idée elle procède de... d'un double constat. Le constat que je disais tout à l'heure, c'est-à-dire que : oui il y a des travailleurs pauvres, les statistiques le montrent. Des gens qui travaillent, mais ils sont pauvres. et donc c'est embêtant [rire] parce qu'ils ne vivent pas bien de leur travail. Premier point. Et la deuxième idée, alors qui est aussi vieille que le RMI et même plus vieille que le RMI, et c'est là que Martin Hirsch fait semblant d'avoir inventé le fil à couper le beurre, c'est de dire (ce qui est partiellement faux d'ailleurs, enfin là il a manipulé les choses je trouve de façon un peu caricaturale), c'est de dire : « quelqu'un qui est au RMI, qui était au RMI, quand il reprend un travail, il perd de l'argent. Et donc il n'y a pas d'encouragement à la reprise d'un emploi ». Alors ça c'était faux, en grande partie, parce que ce point avait été traité dès la création du RMI. Dès la création du RMI il y avait des règles d'intéressement qui faisaient que justement les personnes étaient, euh, étaient encouragées financièrement je dirais à reprendre une activité. La dessus je ferais deux commentaires. Le premier, c'est que c'est vrai - alors après on peut entrer dans les détails techniques, et on peut dire que les règles elles étaient, d'abord elles étaient très complexes, ces règles d'intéressement, elles ont été modifiées à plusieurs reprises, les gens les connaissent pas, ce qui jette d'ailleurs un doute sur l'intérêt de ces règles, de cet intéressement, parce que pour que ça aie un effet, euh, incitatif sur les gens, encore faut-il que les gens connaissent les règles et les comprennent. Si elles sont trop complexes, ils les connaissent pas ils les comprennent pas donc on voit pas très bien comment ça peut être incitatif, mais bon... Et puis surtout, quand on faisait des enquêtes auprès des personnes qui avaient le RMI ou l'Allocation Parent Isolée, et quand on leur demandait « mais qu'est-ce qui vous empêche de retravailler ? » c'est pas du tout ça qu'ils mettaient en avant. Pas du tout la question financière. Pour ceux qui étaient à l'API, ben c'était la question de la garde des enfants. Et grosso modo, pour les autres, c'était leur niveau de formation qui est très bas, ou alors des problèmes très euh, très pragmatiques, de transport, par exemple, de moyens de transport, enfin des choses comme ça. Donc, voilà. Pour dire que cette question de l'incitation à la reprise d'activité, je trouve qu'elle est souvent traitée de façon assez, heu, théorique, voire idéologique d'ailleurs. Comme si c'était juste... Vous voyez, un peu... Elle est traitée par des, par des économistes à la petite semaine si je puis dire. C'est-à-dire : on va dire que les gens ont une rationalité économique, ils font des calculs de coûts, et disent : « je reprends un travail que si ça me rapporte, heu, 92 euros en plus, quoi ». Oui, mais sauf que c'est pas ça vraiment le sujet, quoi. Les gens ils reprennent pas de travail parce qu'il n'y en a pas à côté de chez eux, et parce qu'ils n'ont pas de voiture, ils ont même pas le permis, ils peuvent pas aller à 50km. Vous voyez. Donc on se trompe un peu de diagnostic, je trouve, quand on raisonne sur ces questions là. Donc voilà, pour dire que cette question de la transition entre le revenu minimum et l'emploi, et puis de l'emploi qui procure pas assez de travail... [se reprenant] euh, d'argent pour être intéressant par rapport au revenu minimum, c'était une vieille question. Donc le truc du truc chapeau, ben c'était l'aboutissement un peu de toutes ces remarques là. Alors, j'ajoute quand même... C'est là que nous en tant que ministère de l'emploi, ministère du travail – à l'époque on n'était pas ensemble, l'emploi et le travail, puisque l'emploi était parti avec l'économie, enfin bon. Mais enfin,

historiquement on avait été ensemble et on avait, enfin, dans les ministères il y a une (on s'en rend pas compte quand on y est, peut-être) mais il y a une espèce de culture commune, qui se transmet [rire] de génération en génération, ou qui se transmettait, ça a peut-être un peu changé là mais... Et la culture commune, c'était que : il fallait travailler plutôt sur les conditions d'emploi et de travail. Pourquoi je dis ça ? Parce que les travailleurs pauvres, c'est beaucoup des gens qui sont sur des contrats précaires ou à temps partiel. Quelqu'un qui est à temps plein toute l'année, il a peu de chances d'être travailleur pauvre. Donc les gens qui ont ce complément de RSA, c'est souvent les gens qui sont à temps partiel, ou alors qui sont sur travail précaire. Donc l'idée c'était de dire : il faut essayer de combattre ça au lieu de vouloir mettre des rustines partout, quoi.

Et ça, cette « culture commune », ça a peut-être changé vous disiez ?

Euh, non, alors ça c'est une remarque un peu, que je fais un peu entre parenthèses, mais je pense que, euh... Par exemple le fait que la délégation à l'emploi soit partie pendant deux ans à Bercy, a eu des conséquences sur le recrutement des agents de la délégation à l'emploi, des conséquences d'ailleurs qui auraient pu être évitées, mais enfin bon, les dirigeants de cette délégation ont, ont pris ce parti là. Et que donc on a aujourd'hui des gens qui n'ont pas la culture emploi, qui viennent de Bercy, qui, voilà, qui n'ont pas la même façon de voir les sujets. On a eu aussi, du fait de la RGPP, des transfo... au niveau déconcentré, par exemple, avec la disparition des directions départementales du travail et des directions régionales du travail, on a eu un changement dans les profils des personnes qui sont sur ces sujets-là, et je pense que la culture traditionnelle du ministère s'est beaucoup atténuée. Disant ça, d'ailleurs, je dis pas qu'il y a que du mal, hein. Il n'y avait pas que du bien dans la culture ancienne [rire]. Mais je pense qu'il y a une... ce socle culturel commun et propre au ministère chargé du travail, s'est effrité.

Rappelez-moi les années où l'emploi est parti vers Bercy ?

Alors alors, donc moi je suis parti de l'emploi en 2009... Mais c'est très simple : quand est-ce que les présidentielles ont eu lieu ?

2007.

2007. Et bien c'est en 2007. C'est en 2007, et jusqu'en... c'est repassé au travail en 2010, là.

Et donc, à cette occasion, il y a eu un...

Bah si vous voulez, ce qu'il s'est passé, c'est que l'emploi est parti à Bercy, et le travail est resté aux affaires sociales. Alors moi je sais pas comment un citoyen lambda peut comprendre ça, que l'emploi et le travail c'est deux choses différentes, mais, bon... C'est quand même assez curieux. Distinguer les conditions d'emploi et les conditions de travail, c'est... intellectuellement, c'est compliqué. Moi j'étais à l'époque, j'étais directeur de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, on était deux directeurs : il y avait un délégué générale, et j'étais le délégué général adjoint. Quand le président de la République a été élu, et le nouveau gouvernement a été installé, on a appris donc que nous nous partions à Bercy. Euh... Je dois dire que les agents de la DGEFP, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ils n'en étaient pas du tout satisfaits. Ça n'a pas, ça n'a pas... ça a paru assez curieux. Parce que les agents justement étaient souvent, avaient choisi le ministère pour les implications sociales... enfin vous voyez, pour la dimension sociale, et emploi, et donc ils n'avaient pas choisi d'aller avec la direction du budget, quoi. Ils avaient choisi d'aller... bon. Donc ils étaient pas très satisfaits. Donc nous en tant que directeurs, notre souci a été de faire que ce transfert à Bercy se passe le mieux possible. Alors d'abord matériellement, je dirais, puisque il y a les questions de statut, de primes, ces choses-là, de contrats de travail, enfin... Et puis aussi moralement. Bon. Et je dois dire que moi, j'étais pas forcément hostile à ce départ à Bercy. Pourquoi pas ? On peut se... Je veux dire, il y a aussi un lien entre l'emploi et l'économie, donc... Je pensais que ça pouvait être assez fructueux de

nous rapprocher de certaines directions du ministère des finances, notamment la direction générale du Trésor, la direction générale des entreprises. On se disait : « ça va peut-être susciter un renouveau dans l'approche qu'on a des questions d'emploi ». Mais, avec l'autre directeur, c'est ce que nous disions tout le temps, « ça n'a de sens que si la direction générale du travail vient aussi à Bercy. Or il y a eu plusieurs remaniements et jamais la direction générale du travail n'est venue à Bercy. Donc moi j'en ai conclu que le projet du gouvernement n'était pas d'enrichir la réflexion sur les questions d'emploi et de travail en les rapprochant de... des questions économiques [rire], je pense que le projet (là je parle en mon nom propre) le projet était d'appauvrir, au contraire, la réflexion sur les questions d'emploi. Et de les subordonner totalement à des logiques purement comptables et économiques... et budgétaires, on va dire. Et puis finalement, comme les ministres ont changé, etc., et bien l'emploi est revenu avec le travail. Mais, ce que me disent mes collègues, c'est que l'emploi est revenu avec le travail, [perte d'enregistrement de 2 secondes] ces, ces changements là, d'une part comme je vous le disais parce que entre temps, les agents qui constituaient la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle ont changé. Et je pense qu'on a eu une perte de compétence sur les sujets au fond. Et d'autre part, ce qui est assez marrant, parce qu'en l'absence de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui était la direction la plus puissante du ministère du travail et de l'emploi, la direction générale du travail a pris du pouvoir. Et oui [rires], la nature ayant horreur du vide. Donc ça a un peu changé aussi les équilibres au sein des ministères Voilà, ça c'est la petite histoire.

Pourquoi le recrutement des agents a changé ? Pourquoi les profils ont-ils changé ?

Alors là, ça, il faudrait demander ça au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle actuel. Je pense : comme ce délégué... Ce délégué général actuel vient de l'Elysée. Il était conseiller social à l'Elysée. Précédemment il était mon chef de service. Et précédemment encore il avait été au cabinet de Sarkozy à l'économie et aux finances, et avant avant c'était un agent du ministère des finances¹⁸¹⁰. Alors, pourquoi donc ça a changé ? Parce que quand il a été nommé, il a croisé un de ses camarades de cabinet à Bercy, qui lui a dit : « a, ça y est, tu as été nommé, tu vas pouvoir nettoyer les écuries d'Augias ». Donc je pense [rires] que quand il a été nommé directeur à la DGEFP, il est arrivé soit avec une mission, soit lui-même avec une idée (puisqu'il avait été mon chef de service, il connaissait la direction, hein), qui était : « dans cette direction, ça va pas du tout, il faut changer les agents, ça va pas quoi ». Donc déjà lui je pense avait l'idée de... changer un peu les équipes. Dans quel esprit ? Moi là aussi je veux pas faire de procès d'intention (encore que je pourrais, mais) dans quel état d'esprit ? Peut-être trouvait-il qu'ils étaient pas très bons ? Ça ça peut être possible. C'est un point de vue que je ne partage pas mais c'est possible. Du fait que le ministère des finances a souvent un complexe de supériorité et pense que dans les ministères sociaux les gens sont moins bons qu'au ministère des finances, donc ça c'est possible. Je pense aussi qu'il pensait que tous les gens dans la

¹⁸¹⁰ L'enquête fait référence à M. Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi depuis septembre 2008 – remplaçant alors M. Jean Gaeremynck, qui était en poste depuis mars 2005. Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, M. Bertrand Martinot était en effet le conseiller social emploi - formation permanente auprès du nouveau président de la République. Auparavant, il avait occupé les fonctions de chef du bureau "emploi et salaire", puis du bureau "marché du travail et des politiques de l'emploi" à la direction de la prévision au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de septembre 2002 à avril 2004. En 2004, il avait intégré les cabinets de Nicolas Sarkozy et Dominique Bussereau au Ministère des Finances, puis celui de Jean-François Copé de décembre 2004 à mai 2005 avec le titre "conseiller technique chargé de la politique de l'emploi, de la synthèse des comptes sociaux, de la protection sociale, du travail, des régimes sociaux et de retraite". Il était depuis avril 2006 chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. Après son diplôme de l'ENA en 1996, Bertrand Martinot avait débuté sa carrière à la direction de la prévision du ministère de l'Économie et des Finances (1996-2000) en tant qu'adjoint au chef du bureau "politique économique", puis adjoint au chef du bureau "projections économiques". Il avait été nommé expert national auprès de la direction générale économique et financière de la Commission des Communautés européennes entre septembre 2000 et septembre 2002. Sources: acteurspublics.com, bertrand.martinot.free.fr et centre-inffo.fr

direction étaient à gauche, et donc opposants au gouvernement. Ca je pense qu'il le pensait parce que son prédécesseur m'avait dit que dans les diners en ville c'est ce qui se disait. Bon alors là, j'ai jamais demandé moi... pour qui les gens votaient, donc je pourrais pas faire de statistique ; il est assez probable qu'il y ait eu une majorité de gens de gauche, parce que dans les ministères sociaux ben, oui, enfin, c'est possible, c'est probable, hein, bon. Mais enfin, c'était pas, enfin, je vous dis, c'est probable mais j'en suis même pas certaine. Et puis surtout, comme je l'avais dit au ministre, les fonctionnaires sont godillots, hein. C'est-à-dire qu'ils font ce qu'on leur demande, et il n'y a ja... enfin moi j'ai jamais vu que les gens fassent pas quelque chose parce que la couleur du gouvernement leur plait pas. Ca c'est... totalement surréaliste de penser ça. Et puis troisième chose – alors non, troisième argument : je pense que malheureusement l'équipe dirigeante de cette délégation maintenant préfère s'entourer de personnes assez moyennes. Oh, mais ça, c'est un syndrome qu'on rencontre régulièrement : les gens pensent que comme ça ça leur fait pas d'ombre – en quoi ils ont bien tort d'ailleurs. Et puis dernier point : d'un point de vue tactique, quand on était à Bercy, pour s'attirer les bonnes grâces des directions support, c'est-à-dire du secrétariat général, de la direction des ressources humaines, ça pouvait être bien de dire qu'on allait prendre des agents de Bercy. Tous les ministères maintenant ont des sureffectifs puisqu'on demande de supprimer des postes. Donc tout le monde essaie de refiler ses agents les moins... occupés. Et donc je pense que prendre des agents de Bercy, dans l'idée du directeur actuel, c'est aussi faire plaisir à Bercy, et lui c'est un ancien de Bercy, il compte pas faire carrière au ministère du travail, hein, le délégué à l'emploi actuel. Sa maison-mère c'est Bercy. Donc voilà. Voilà les raisons, moi, que je vois.

Mais dès 2007 vous avez vu arriver des agents de Bercy ?

Non, parce que de 2007 à 2009, à septembre 2009 je dirais – non, 2009 je me trompe – à septembre 2008, la DGEFP était dirigée par le délégué général Jean Gaeremynck, et moi-même. Donc nous nous n'avions pas cette... cette position. Donc nous notre position c'est pas ça du tout, nous ne pensions pas que nos équipes étaient constituées de nuls qu'il fallait virer, donc déjà on n'était pas à faire des grands chambardements, voilà. Ah, on était ouverts, puisque nous avons recruté l'actuel délégué général, nous l'avons recruté comme chef de service, il venait de Bercy, donc on n'était pas... Voilà, on n'était pas contre les gens de Bercy systématiquement, mais...

Pourquoi vous l'avez recruté, lui ?

Parce que [rires]. Je vais raconter ma petite histoire aussi : moi j'étais chef de service, et il se trouve que le directeur délégué général adjoint a du partir de façon beaucoup plus précoce que prévu, et on m'a proposé de le remplacer. Donc j'ai accepté, mais à ce moment-là il fallait prendre un chef de service. Et quand nous avons cherché un chef de service, il faut publier une fiche de poste au journal officiel, nous avons eu peu de candidats. Et un candidat qui avait, vraiment qu'on aurait bien voulu prendre, qui était du ministère... qui était de l'inspection générale des affaires sociales en fait, mais pour des raisons statutaires c'était pas possible. Et l'autre candidat qui s'est présenté c'est ce, cette personne de Bercy, du cabinet, enfin à l'époque il était au cabinet Sarkozy, et... Pourquoi on l'a recruté ? Ben parce que lors de l'entretien d'embauche, il a fait preuve d'un grand enthousiasme pour le poste. Ça je m'en souviens très bien. Et donc moi, pour rien vous cacher, je partage pas ses opinions politiques, je ne suis pas sarkozyste, mais bon ça me gênait p... je savais qu'il était sarkozyste, mais ça me gênait pas, je... c'est pas un critère qui rentre en ligne de compte. Il me paraissait enthousiaste, il connaissait déjà les sujets emploi puisqu'il travaillait déjà au cabinet Sarkozy, donc c'est la raison pour laquelle on l'a embauché. Et je dois dire qu'en tant que chef de service je n'ai rien à lui reprocher.

D'accord. Peut-être pour finir : j'ai vu que vous aviez participé à... aux réunions du Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur le RSA. [silence] Est-ce que vous vous en souvenez...

Euh, oui... Alors je m'en souviens pas très bien de cette réunion, mais...

J'ai vu qu'à plusieurs reprises, il y a eu une dizaine de réunions du COE préalables aux travaux, et vous aviez présenté quelque chose sur les questions relatives au RSA. Vous vous souvenez plus vraiment de ces réunions ?

Si, ouais, j'y suis allé une fois. Ouais. Pour présenter un powerpoint là-dessus, ouais. Je me souviens plus du powerpoint. Je me souviens j'avais présenté un truc sur la formation professionnelle ça je m'en souviens, mais sur le, sur le RSA je m'en souviens plus.

Vous vous souvenez pas d'avoir rencontré des membres du Haut Commissariat, à ce moment-là. Vous vous souvenez plus vraiment de ces réunions ?

Non, parce qu'en fait moi j'étais pas membre du COE, c'est le délégué général, et là j'étais allé là à ce groupe présenter quelque chose, je sais même plus ce que j'avais raconté. Je m'en souviens maintenant que vous m'en parlé, ça m'évoque qu'on avait fait un powerpoint, mais que je n'ai plus. Mais, non, jamais vraiment... Enfin... Martin Hirsch, c'était... Il avait fait deux choses. Il avait son cabinet, comme tout ministre, voila, de gens... moi je trouve quand même que les relations étaient assez agressives, alors c'était... Y'en a qui étaient très sympas, qui étaient à l'éducation... Parce que vous cherchez des noms, peut-être ? De gens.

Euh, oui, éventuellement, j'ai déjà rencontré plusieurs personnes du cabinet, mais savoir qui a fait quoi vraiment dans le haut commissariat, quoi.

Oui, alors ce que je voulais dire c'est que dans le Haut Commissariat, il y avait le cabinet, et il y avait l'agence, je sais pas comment ça s'appelait, là.

Agence Nouvelle des Solidarités...

Ouais. Enfin il y avait une, une... Bon. Je... Pour la petite histoire, la création de cette agence par Martin Hirsch, elle a eu lieu bien avant qu'il soit Haut Commissariat, hein, Haut Commissaire, pardon. Elle a eu lieu, à l'époque où le ministre de l'emploi était Borloo. Et donc le Premier Ministre De Villepin, voila. C'était cette époque-là. Donc Chirac, voila. Chirac, De Villepin, Borloo. Et quand cette agence a été créée, moi j'ai reçu du cabinet Borloo le projet de convention avec cette agence, et quand je l'ai lu, je suis tombé de ma chaise. En fait, enfin pour plusieurs raisons : d'abord, le fait d'appeler « agence » quelque chose qui est une association, une association, me paraissait un abus de langage, mais pas un abus de langage innocent, quand même. Parce que quand vous lisez « agence », vous pensez « établissement public » et donc, bon, c'est pas la même chose que quand vous lisez « association ». Et donc j'en ai fait part au cabinet Borloo, j'ai dit : « mais je suis un peu, un peu surprise qu'on conventionne cette structure, parce que d'abord il y a une structure administrative qui fait exactement la même chose, ça s'appelle la DIESES » (la Délégation Interministérielle à l'Economie Solidaire et Sociale¹⁸¹¹, je crois que c'était – je crois que ça existe toujours mais peut-être sous un autre nom), « et ensuite les tarifs demandés, enfin la subvention demandée est très élevée, et puis le terme agence est trompeur ». Et le cabinet Borloo m'a dit à ce moment-là : « mais nous sommes fous furieux. De ça. Mais, on est obligés de le faire, c'est un ordre de l'Elysée ». Donc déjà, on avait cette espèce d'« agence » avec beaucoup de guillemets dans le paysage, de Martin Hirsch, on va dire, qui était, bon bah qui était, c'était un peu, c'était son cheval de Troie, hein. Donc le coup d'après il a été Haut Commissaire, il avait un cabinet, et il y avait cette agence. Dans les réunions, les groupes de travail dont je vous parlais, il y avait quand même une espèce de confusion des genres, entre le cabinet et les membres de l'agence. Alors la Cour des Comptes a fait un rapport, là récemment, sur cette agence, il me semble. Je sais pas si il est, à mon avis il est pas sorti encore, parce que je pense que la contradiction n'est pas terminée, la phase de contradiction, mais, d'après mes collègues qui ont fait le contrôle, y'a pas de... y'a rien de juridiquement répréhensible dans le mélange des genres dont je parle.

¹⁸¹¹ Délégation interministérielle à l'innovation, l'expérimentation et l'économie sociale (DIESES).

Il n'en reste pas moins que dans les relations avec les administrations, heu, classiques, c'était pas facile quoi. On a, on a (je vais caricaturer donc comme vous m'avez dit qu'après les bandes sont effacées, anonymisées je veux dire [rires]) qu'on avait quand même les « Hirsch boys », voilà. C'était, c'était quand même très particulier. Alors moi, je cherchais là sur mon ordinateur, je me souviens d'avoir travaillé au cabinet Hirsch, parce que justement il était aimable et c'était possible de travailler avec lui, avec quelqu'un qui s'appelle Jérôme Teillard¹⁸¹². Je sais pas si vous l'avez rencontré ?

Ah, non.

Alors Jérôme Teillard, il venait, je l'avais rencontré, parce qu'en fait je le connaissais d'avant, avant il était à la direction générale des collectivités territoriales, après il a été au cabinet Hirsch, et maintenant il est à l'éducation nationale. Si vous voulez je vous donne son mail. [...] Et il était, je pense qu'il suivait... Nous, la DGEFP avait à faire avec lui, donc je pense qu'il devait suivre un peu les sujets emploi.

Mais il était membre du Cabinet Hirsch ?¹⁸¹³

Oui.

Ok. Je l'ai pas vu. Et sinon...

Vers la fin je pense.

D'accord. Et les autres membres du cabinet avec qui vous avez eu...

Non mais personnellement, avec personne : j'évitais, ils m'énervaient trop ! Je vous dis, moi je déléguais parce que, pfu [soufle]. Même, à la fin, on n'allait plus aux petits déjeuners, avec l'autre directeur. C'était insupportable.

Pourquoi ?

Les postures étaient... Eux devaient, enfin... J'ai fréquenté beaucoup de ministres, mais la plupart des ministres ne sont pas méprisants. Enfin, voilà, donc là, non.

Pourtant c'était une équipe assez...

Jeune.

Assez jeune, oui.

Ouais, ouais. Bah oui. Bah jeune et pleine de morgue. [rires soutenus] Non, franchement j'ai pas un bon souvenir de... Je pense qu'ils se vivaient un peu comme une équipe commando. Le monde entier contre eux. Vous voyez, c'était un peu le, la position qu'ils se donnaient : « Le monde entier est contre nous. Et nous on est plus malins que tout le monde, et on va faire, etc. » Mais le monde entier n'était pas contre eux [rire], voyez ? C'est le jeu habituel d'avoir des affrontements entre ministères et c'est

¹⁸¹² D'abord conseiller technique chargé de l'orientation au cabinet de Martin Hirsch, puis Conseiller technique chargé de « l'orientation et de l'insertion professionnelle » dans le même cabinet à partir d'octobre 2009. Source : Journal Officiel.

¹⁸¹³ Jérôme Teillard ne faisait pas partie du Cabinet Hirsch lors de sa création en 2007 ; au 25 juillet 2008, ses membres étaient : Directrice de cabinet, Emmanuelle WARGON ; Directeur adjoint du cabinet, Étienne GRASS ; Chef de cabinet, Jean-Philippe DANIEL ; Conseiller technique à la Communication, Patrick CHANSON ; au Revenu de solidarité active, Jean-Benoît DUJOL ; aux Relations avec le Parlement, Marianne DURANTON ; au Suivi des expérimentations, Laure KERMEN-LECUIR ; aux Questions budgétaires, Virginie MAGNANT ; à l'Évaluation, Marie-Odile SIMON ; aux Questions d'emploi, Nathalie SIPRES.

assez sain, ça permet de, je veux dire, d'avoir des arbitrages, de nouer des compromis. Et voilà. C'était quand même assez particulier, comme... comme tonalité.

C'était très, comment dire, très militant ?

Oui. Oui. Mais ça, vous voyez, entre nous, ça c'était un côté qui était, enfin que moi personnellement je trouvais insupportable : on aurait dit que Martin Hirsch et son équipe étaient les seuls à penser aux pauvres, et que tous les autres on était des bureaucrates sans cœur. Voilà. Et là je viens de résumer les messages qu'on nous faisait passer. Alors on nous les faisait pas passer dans ces termes-là ; mais dans les comportements, et dans les positions institutionnelles prises, c'était ça : « vous vous pensez pas aux pauvres ». Et je veux dire, je ne veux pas caricaturer je ne sais quel président, mais je veux dire, ils n'ont pas le monopole du cœur. [rire] C'était un peu cette position là. Alors peut-être que les jeunes de son équipe le pensaient au premier degré, mais c'est bien naïf que de croire qu'on arrive et que personne a pensé au sujet avant, et qu'on est seul à avoir trouvé la bonne solution. Alors Martin Hirsch n'a pas cette naïveté. Martin Hirsch est tout sauf naïf. Martin Hirsch s'occupe de Martin Hirsch, et il s'en occupe très bien. [rire]

Pour quelles raisons, finalement, cette idée de RSA chapeau, ça a réussi à passer, malgré ces conflits interministériels, malgré ces... Voilà : finalement, ça a été, ils ont réussi à le faire, cette petite équipe, à le faire voter.

Oui. Honnêtement, je pense que, je pense que... enfin, là c'est une interprétation, parce que je n'étais pas dans le secret des dieux. Mais je pense qu'il y avait, sur le RSA, il y a eu une tension entre l'Elysée et Matignon. Par exemple, je vous le disais tout à l'heure, je crois que Matignon, notamment d'après ce que j'ai compris le directeur de cabinet de Fillon, a été tout à fait effrayé à l'idée qu'on supprime la PPE, qu'on fasse des dizaines de milliers de perdants, et que ça fasse un gros gros problème politique. Il y avait eu, il y a quelques années, et je me demande si Fillon était pas ministre de l'emploi à ce moment-là, un gros gros problème politique avec une question de convention d'assurance chômage, et l'affaire des recalculés, enfin bon, bref, ça c'était traduit par beaucoup de perdants, il avait fallu rétro-pédaler, enfin bon c'est des affaires très difficiles à gérer après, en termes médiatiques, et politiques. Donc je pense qu'il y avait des tensions... et puis le RSA ça coûtait très cher aussi. Et bon, comme on le sait puisqu'il ne s'en cache pas, Fillon était plutôt du côté de la rigueur, dès ce moment-là, avant, avant maintenant où tout le monde entend parler de la rigueur, mais à ce moment-là, il, bon. Donc je pense qu'il y avait une tension Matignon/Elysée. Et que Hirsch, lui, il avait, son appui c'était Sarkozy. Parce que c'est quand même ça qu'il y a derrière, derrière, en trame de fond : c'est que Hirsch était une des prises de guerre de Sarkozy. Kouchner, Hirsch, et puis je sais plus quels étaient les autres à l'époque. Mais c'était voilà : l'ouverture, enfin voilà, c'était ça le contexte. Donc Sarkozy, lui, il avait, il avait – je pense, hein, je veux pas, je suis pas dans le secret du Président de la République – mais je pense que lui il avait deux raisons de soutenir Martin Hirsch. Une raison strictement politique : la question de l'ouverture. Et une raison idéologique, alors au bon sens du terme, même si je peux ne pas partager l'idéologie, elle avait tout son, toute sa valeur en elle-même, qui était : « favoriser le travail », enfin, « la valeur travail ». Et le RSA chapeau c'était un signal de ça : « Même si vous prenez un boulot mal payé, l'Etat vous soutiendra. Parce que la valeur primordiale c'est le travail ». Je pense que ça ça a joué pour le RSA chapeau. Et puis je le disais tout à l'heure, mais ça c'est plus, je pense, du côté de Martin Hirsch, la vraie nouveauté, le vrai truc qui pouvait justifier [insistant] d'une réforme, passant du RMI au RSA, c'était ça. Parce qu'autrement, y'a pas de nouveauté. Il y a des ajustements très très marginaux. Donc...

C'est étonnant que, finalement, Martin Hirsch ait été très soutenu par l'Elysée : vous me dites que dès Jacques Chirac en fait, dès 2005, l'Agence Nouvelles des Solidarités était déjà encouragée par l'Elysée apparemment.

Oui. Enfin, et... Martin Hirsch il a fait, il a, il a présidé, comment, une grande Commission j'ai oublié son nom... sur la pauvreté.

Oui : Familles, Vulnérabilité, ... Voila.

Oui, voilà. Et donc... Et puis c'est quelqu'un, alors bon, on aime ça ou on n'aime pas ça, je dirais même qu'on n'a ni à aimer ça ni à pas aimer ça, c'est comme ça : c'est quelqu'un qui, qui, qui a un grand savoir-faire pour se créer un réseau. Il connaît beaucoup de monde, heu... Et il a le souci de connaître beaucoup de monde. Vous voyez c'est quelqu'un, je pense à ça parce qu'actuellement il fait une mission sur la protection sociale dans les pays en voie de développement, ça lui permet de rencontrer aussi beaucoup de monde. Beaucoup de monde très haut placé. Vous voyez, donc c'est quelqu'un qui a le souci de son réseau. Quand je dis ça d'ailleurs, comme je le connais pas personnellement, Martin Hirsch, c'est pas critique, parce qu'après tout, s'il croit à certaines idées, qu'il veut les faire avancer, il a bien raison de se donner les moyens de son action. Et les moyens de son action c'est de connaître des gens bien placés. Bon. Donc voilà, oui, je crois qu'il était déjà, oui, soutenu.

D'accord. Vous m'avez parlé un petit peu du Sénat, j'ai vu que vous avez participé à des travaux sur les contrats aidés je crois au Sénat, présidés par Jean Arthuis, je crois que c'est ça...

Oui, alors là, non : j'avais été [rire], c'est assez rigolo d'ailleurs parce que l'histoire se répète, mais j'avais été auditionné au Sénat en tant que représentant du ministère de l'emploi, à propos d'un rapport de la Cour des Comptes sur les contrats aidés. Rapport que je trouvais très mauvais. Et ce qui me fait rire, c'est que la Cour des Comptes s'appête à en sortir un nouveau sur les contrats aidés, pour l'Assemblée Nationale. Donc là c'était une audition en réaction au rapport que venait présenter la Cour des Comptes sur les contrats aidés.

Est-ce que... sur le RSA, vous n'êtes jamais intervenu au Sénat ?

Non. Parce que, parce que je suis partie donc moi en 2009 du ministère, et on était dans les premiers moments de mise en œuvre du RSA.

D'accord. Et les rapports et les débats avec les Parlementaires sur cette question du RSA, est-ce que vous en avez entendu parler particulièrement ?

Non, je les ai pas suivis, honnêtement. J'ai pas suivi les débats au Parlement lorsque la loi a été votée, non.

Ok. Vous êtes parti de la DGEFP [date du départ], c'est ça ?

Oui.

Et c'était par volonté de changer...

C'était, pour être tout à fait honnête, j'avais dit au ministre que je voulais partir [Explications sur le personnel de l'enquête au sein de l'administration centrale]. Je savais qu'un jour je serais plus directeur, parce qu'on ne reste pas directeur sur le même poste 25 ans, donc je savais qu'un jour je devrais quitter ce poste. [...] Et puis le ministre, il préférerait que je reste. Jusqu'au jour où, donc en septembre, donc je pense septembre 2009 si je me trompe pas ils ont viré le délégué général. Et ils l'ont remplacé par mon ancien chef de service qui était donc le conseiller social à l'Elysée. [...] Et par ailleurs, l'ancien chef de service en question ne souhaitait pas que je reste. [...] Donc voilà l'histoire. Et mon poste a été

supprimé. Le délégué général actuel a estimé qu'il n'avait pas besoin de délégué général adjoint. Donc voilà.

Et l'autre délégué général, il a été...

Lui, en fait, il était conseiller d'Etat. Donc quand il a été viré, il est revenu au Conseil d'Etat. [...] Alors lui il n'était pas content de revenir au Conseil d'Etat dans ces conditions. Il ne l'a pas bien pris, hein.

Pour quelles raisons il a été « viré » ?

Rien n'a jamais été dit. D'ailleurs on a, on est dans un monde de gens polis, donc ils emploieraient jamais le mot « viré » ; je pense que la vraie raison, la raison essentielle que m'a un peu dite d'ailleurs le directeur de cabinet de Christine Lagarde quand je l'avais rencontré pour lui dire que je voulais partir, c'est l'actuel président d'Orange, Stéphane Richard, c'est que : il n'a pas été vraiment viré, quoiqu'ils aient pensé de lui d'ailleurs, ils disaient que c'était professionnel. En fait ils pensaient qu'on faisait un bon duo : le délégué général était poli, et moi j'étais bosseuse. Je pense que c'était ça. Enfin, non, je caricature, mais je pense que c'était bien ainsi. Donc ça allait, vu du cabinet. Moi j'étais pas contente parce que je bossais beaucoup, mais vu du cabinet tout allait bien. Et alors, donc, pourquoi il a été viré ? Parce que je pense que l'actuel délégué général a lui-même été viré de l'Elysée, et qu'on l'a casé comme délégué général. Voila. Mais ça, c'est ce qui se dit comme ça dans les couloirs, mais ce sera jamais dit... Raymond Soubie, qui était le vrai conseiller social à l'Elysée, avait auprès de lui ce conseiller social, Bertrand Martinot il s'appelle, et il avait également auprès de lui une jeune femme, Marguerite Bérard, qui était de l'Inspection Générale des Finances, qu'il avait connue au Conseil d'Orientation de l'Emploi, enfin bon voilà. Et je pense qu'au bout d'un moment, Raymond Soubie a estimé que le conseiller social faisait pas l'affaire et posait problème, alors que Marguerite Bérard elle faisait tout à fait l'affaire. Et voilà.

Parce qu'il y a eu des conflits sur des dossiers précis, ou...

Ca je sais pas, moi j'en sais rien, et je vais pas chercher à me renseigner, je m'en fous un peu. Mais des gens, j'ai croisé quelqu'un qui était assez proche de Soubie, qui est assez proche de Soubie, qui m'a dit que : « ouais, le comportement... ». Mais je le connais : je l'ai eu comme chef de service, et après je l'ai vu comme délégué général. Il a un comportement inapproprié je dirais. Dans le vocabulaire, et bon, voilà. On peut pas considérer que tous les gens sont des cons. Enfin vous voyez. Surtout quand on a un certain niveau de responsabilité. D'abord tout le monde n'est pas con [rires]. Donc, oui, je sais pas exactement. Mais en tout cas, voilà : pour répondre à votre question, je pense que le précédent délégué général, c'est moins lui qui faisait problème, que le fait qu'il fallait qu'il laisse la place pour quelqu'un d'autre. C'est souvent comme ça d'ailleurs que les choses se passent.

Et vous, les affaires sociales, l'organisation telle qu'elle était ne vous convenait plus, c'est ça ?

Ce qui me convenait pas c'est – alors d'abord j'étais fatiguée, je me tapais beaucoup de boulot. [motivations personnelles pour changer de poste].

Sinon, les relations avec le cabinet de Laurent Wauquiez étaient bonnes, vous disiez ?

Oh, oui, oui. Enfin je vous dis : les relations entre les administrations centrales et les cabinets, c'est jamais parfait. Parce que chacun... Il y a un conflit de légitimité, je veux dire. Voila. Il y a un conflit de légitimité. L'administration estime qu'elle est beaucoup plus experte que les cabinets, et les cabinets estiment que l'administration n'a qu'à exécuter ce que lui disent les cabinets. Chacun a raison. Voila, c'est vrai que l'administration elle est au service du ministre, elle est pas à faire ce qu'elle veut, bon, voilà. Mais donc, il y a toujours du coup des tiraillements, et ces tiraillements je pense sont d'autant plus forts que dans les cabinets ministériels, on a qui ? on a des gens de l'administration. Donc les gens de

l'administration disent : « mais en quoi c'est ceux-là, qui sont nos cousins, sont-ils légitimes à nous passer des ordres, quoi ? Alors qu'on connaît mieux les dossiers qu'eux. » Donc y'a toujours cette espèce de tiraillement. Mais en l'occurrence, moi j'avais – me semble-t-il, enfin de mon point de vue, des bonnes relations avec le directeur de cabinet de Laurent Wauquiez, de l'époque, et puis avec Laurent Wauquiez aussi. Vous savez, les ministres et les cabinets, dans le fond, ce qu'ils aiment c'est quand même avoir des gens qui leur font le travail dans les délais, et qui connaissent leur dossier. Après, le reste... Laurent Wauquiez, enfin... Il y a quelque chose qui s'est passé quand même dans l'administration française, je trouve qui s'est accentué, je crois, je suis pas la seule à le dire, c'est que pendant très longtemps, elle était peu politisée l'administration française. Enfin, comment vous dire ? On parlait pas de ça. On parlait pas de la couleur politique d'un fonctionnaire. Depuis, euh, les dernières élections [présidentielle et législatives], la question de la couleur politique des fonctionnaires elle est beaucoup plus présente. Moi on m'avait jamais fait d'observation sur mes supposées idées politiques. Si ce n'est une fois quand j'ai été nommé directeur. Où quelqu'un du cabinet de Jean-Louis Borloo m'a dit : « on sait que tu n'es pas de notre camp, mais bon, voilà ». Mais vous voyez, c'était pour dire : « bon, c'est pas le sujet ». Bon. Dans la dernière période, souvent il y avait des allusions au fait que je serais supposé ne pas être de la même couleur politique que le gouvernement. Alors c'était des allusions, avec le cabinet Wauquiez donc, sous forme de plaisanteries, de... Mais, quand même, c'était dit. Moi, pour dire les choses, je ne suis pas adhérente à aucun parti politique, donc à part à venir avec moi dans l'isolement, c'est un peu... Après je pense que ça, on... en parlant avec les gens on voit assez, peut être assez vite ce qu'ils pensent, bon, je me cache pas de pas être sarkozyste. Mais, euh, voilà : c'était un peu nouveau ça. Mais malgré ça, oui, j'avais des bonnes relations. Et d'ailleurs si j'ai été nommé [...], je l'ai toujours dit, c'est notamment grâce à Laurent Wauquiez. C'est parce qu'il a suivi le dossier, c'est parce qu'il a sans arrêt rappelé mon cas, que, alors que justement je ne suis pas à l'UMP, j'ai été nommé [...].

Mais sur la dernière période, vous constatez depuis quand, vous diriez, une sorte de politisation un peu plus forte ? Vous l'avez sentie à partir de quand.

Depuis les élections.

C'est-à-dire ?

Présidentielle.

Depuis la dernière présidentielle : 2007 ?

Ouais. Ouais. Et là, dans les nominations à la DGEFP, très franchement... Je sais pas si c'est conscient ou inconscient de la part du délégué général, mais il a choisi des gens... il y a eu des nominations de sous-directeurs qui sont pas véritablement fondées sur la compétence professionnelle. Voilà. Et d'ailleurs dont certains ne remplissaient pas les conditions administrativo-juridiques pour être nommés sous-directeurs. Donc... Alors je dis pas que ça n'a jamais existé avant, hein. Je dis pas ça, hein. Je dis... Je ne sais même pas jusqu'à quel point c'est conscient. Mais c'est le cas. Et ça, c'est ce que j'ai dit tout à l'heure, ça ça va de pair avec le fait de ne pas s'entourer d'abord et avant tout de gens compétents.

D'accord...

Pour dire les choses, et j'en terminerai là, avant les élections présidentielles, puisque ce directeur était à l'époque mon chef de service, dans une discussion qu'il avait eue avec un des sous-directeurs, il lui avait dit : « si Nicolas Sarkozy est élu, on n'aura plus besoin de l'administration centrale ». Alors bien sûr ça a fait un petit choc au sous-directeur en question, qui s'était dit : « ben mince alors ! » [rire]. Il lui avait dit : « bon, si, mais enfin, si... mais on aura besoin d'exécutants ». Voilà. Donc c'est, comment dirais-je... J'ai jamais eu de discussion avec lui là-dessus, on peut avoir une discussion au fond là-

dessus : comme je vous le disais, il y a un moment, moi, où j'avais des agents très pointus qui défendaient des points de vue, et finalement le ministre et son cabinet prenaient une autre décision. Donc les agents sont frustrés. Ils disent : « et ben voilà, on a raison, et ils font autre chose ! » Et moi je leur disais : « non, on n'a pas raison ! Puisque la légitimité démocratique elle est pas chez nous. Donc celui qui décide c'est celui qui... le gouvernement, ou le Parlement, quand il vote les lois ». Nous on doit aller jusqu'au bout, insister insister insister, mais il y a un moment où la décision tombe et on doit l'exécuter. Donc la question d'être exécutant, elle est vraie ; après moi je vous dis que pour être un bon exécutant, il faut être un bon challenger.

Et vous avez l'impression qu'il y a quelques années, dans les débats, l'administration, les directions, avaient peut-être plus de poids ?

Alors c'est très difficile à dire parce qu'on a toujours tendance, peut-être, à glorifier le passé, et à critiquer le présent, surtout quand on vieillit comme moi, mais [rire]. Je... Il y a toujours eu, comme je disais, cette tension entre le politique et l'administration. Je crois quand même que depuis quelques années, et ça je le daterai d'avant les dernières présidentielles, je pense que c'est un mouvement continu depuis une dizaine d'année (et gauche-droite, hein, c'est même pas, vous voyez, je dis pas que c'est la droite, et la gauche était pas pareil... Gauche-droite) : je pense qu'il y a une méfiance à l'égard des administrations, considérées comme conservatrices. Il y a une mise en avant des cabinets privés – alors là dans la dernière période, je pense qu'ils se sont fait un beurre pas croyable : il y a tout le temps, tout le temps recours aux grands cabinets de conseil. Et dans le fond, alors, je dirais que tout ça serait pas grave (parce qu'après tout...) si ça ne dénotait pas une... une méfiance à l'égard de l'expertise. Mais c'est un sujet très profond, ça : je pense que les experts ont failli, par exemple sur le sang contaminé, enfin il y a plusieurs exemples où on peut dire que l'expertise a failli, et du coup il y a une espèce de méfiance à l'égard de ça. Que je relirais aussi au fait que depuis une dizaine d'année, ce qui a vraiment pris le pas dans les cabinets ministériels, c'est la Communication. Moi quand je suis arrivé en 1988 dans les cabinets, je sais même pas s'il y avait un cabinet Communication au cabinet des ministres ! Vous voyez, c'était un truc... en tout cas s'il y en avait un, c'était un obscur et sans grade, hein. On n'en entendait jamais parler. Maintenant, c'est quelqu'un de très important, conseiller en communication dans un cabinet. Alors, c'est pas une critique que je fais aux ministres, hein, parce que c'est l'ensemble de la société qui... qui est orienté comme ça. Mais ça change, du coup, le rôle de l'expert, de celui qui a une connaissance juridique, financière, une expérience... Celui-là, il est forcément plus lent, plus précautionneux, plus, plus... nuancé. Alors que c'est pas forcément ce qu'on attend, quoi. On attend le coup, le truc qui va pouvoir faire parler, qui... Alors du coup je trouve que les administrations elles doivent... Par exemple, pour la politique de l'emploi – ça va me permettre de conclure sur ce sur quoi j'ai commencé – je disais « la politique de l'emploi il y a du conjoncturel et du structurel » ; le ministre Laurent Wauquiez, à un moment donné il m'avait demandé de lui écrire une note personnelle sur ses relations à lui avec le ministère. Bon. Autant vous dire que c'est quand même pas facile à écrire [rire]. Mais j'avais essayé de faire passer le message que : il me semble qu'un ministre il doit avoir le souci de lancer des chantiers de long terme, structurels, tout en sachant que ça lui rapportera rien en terme de notoriété. Parce que quand ces chantiers vont aboutir il sera plus ministre depuis longtemps. Mais c'est utile. Je sais pas, par exemple des évaluations de politiques publiques, il faut les lancer même si vous serez plus ministre de l'emploi quand les résultats arriveront. Mais il faut aussi que l'administration comprenne que le ministre, il a besoin d'exister médiatiquement. C'est comme ça, voilà, il suit sa carrière aussi, bon. Et donc il faut lui ménager des possibilités d'avoir des actions ponctuelles, médiatiques, les moins bêtes possibles. Voilà.

Fin de l'entretien.

Entretien n°9

Ancien sénateur membre du RDSE au Sénat, président du CNLE

Paris, vendredi 26 mars 2010,

« J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...

Les politiques de l'emploi, oui... Alors moi je connais mieux les politiques de lutte contre la pauvreté, mais...euh... je vais peut-être commencer par me présenter : comme vous le savez, je suis président du CNLE [Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale] et j'y siége depuis 2002. Au sénat, j'étais membre de la commission des affaires sociales. Le CNLE a été renforcé en 1998, avec un léger changement de terminologie. Mais bon, ça ne changeait rien à l'ambiguïté de départ : est-ce que l'objectif c'est la lutte contre la pauvreté ou le partage des richesses ? En tout cas, en 1998, je crois qu'on peut dire qu'il y avait une volonté politique réelle. Et aujourd'hui la donne est un peu changée... En fait il y a eu une première période, qui a été pour moi assez stimulante. Ce qui m'a enthousiasmé dans la loi de 1998, c'est qu'elle avait une approche globale, de tous les facteurs. Avec deux groupes d'étude et deux problèmes fondamentaux : 1) la prévention ; 2) l'articulation des niveaux d'administration. Parce que c'est pas coordonnée du tout entre les départements, l'Etat, l'Europe, l'ONU... Chaque année, vous savez que la France produit un rapport pour l'Europe, le PNAI : Programme National d'Action pour l'Inclusion. Aujourd'hui, si vous interrogez les parlementaires dans les couloirs, ils ne savent pas ce qu'est le PNAI. L'agenda ne laisse jamais de place... Enfin, conformément à ce qui était dit dans la loi de 1998, il y avait une mobilisation générale de tout le monde pour cet objectif prioritaire qui était d'éradiquer la misère et l'exclusion sociale. Et le deuxième point qui m'a enthousiasmé, c'est qu'en 2004 et 2006 on a réussi à faire réunir une conférence interministérielle. Et pour ces deux grandes conférences nationales de 2004 et 2006, le Premier ministre – et ce n'est pas pour souligner la supériorité de Dominique de Villepin par rapport à d'autres mais... – a réuni le CNLE à Matignon deux fois. Et deux fois, il est resté trois heures avec nous autour de la table, lui-même, le Premier ministre. Donc vous vous dites, quand vous êtes membre du CNLE : « vraiment, ça fait partie de ses priorités ». Fillon est un ami, enfin, entre guillemets : j'ai été Parlementaire en mission auprès de lui quand il était ministre des affaires sociales, pour faire un rapport justement sur l'insertion des jeunes et l'insertion des gens en difficulté. Donc a priori j'ai cru qu'il s'intéressait à ces questions... Il doit s'y intéresser mais je pense qu'il est débordé, qu'il a d'autres chiens à fouetter. Et il y a eu la crise... Donc aujourd'hui, on peut s'intéresser pour savoir... Et on arrive au RSA. Car autrement dit, on est parti sur la mise en place d'une politique, en 1998, mise en place d'une politique globale multisectorielle, systématique, mobilisatrice. Il y a eu le plan de cohésion sociale en 2005, avec Borloo, le « pôle Borloo » qui était, c'est très important, il y avait un ministre, avec des ministres délégués aux secrétaires d'Etat. Il y avait donc une concentration, il y avait un pôle important du gouvernement qui était consacré à ces questions – avec le travail, le logement, etc. Et donc il avait trois, quatre ministres autour de lui – et puis des bons ! Je veux pas dire que... quand même, c'était des vrais. Vraiment. Gérard Larcher au travail, Catherine Vautrin sur la lutte contre la pauvreté, et Nellie Hollin, vraiment c'était des femmes accrocheuses, elles en voulaient ! Des professionnelles, c'était pas du cinéma quoi. Il y avait Marc Daubresse, qui revient. Je me suis toujours demandé pourquoi il avait été écarté du gouvernement : c'est un type qui a une compétence en matière de logement exceptionnelle, il connaît ça par cœur – et c'est pas facile le logement, les législations sont complexes. Et puis il y avait encore un autre, je ne sais plus, bon... Et donc je demandais rendez-vous au ministre sur un sujet, il me recevait, avec le ministre

délégué. Et au bout de quelques minutes, bon « je te laisse avec untel », continuez... C'était vraiment un pôle [*insistant*], d'ailleurs on l'appelait le « pôle Borloo », qu'était un pôle « cohésion sociale. C'était important parce qu'il y avait vraiment une concentration et la physionomie du gouvernement signifiait, aux yeux du public, que la question sociale, de l'emploi, de la pauvreté, du chômage, constituait vraiment une priorité et qu'il y avait une mobilisation dans ce sens. Et aujourd'hui, depuis 2007, coïncidence avec la présidence de Sarkozy – c'est pas une critique contre la personne mais le fait est que vous avez Christine Boutin d'un côté, Martin Hirsch de l'autre, qui de notoriété publique, ne s'aimaient pas beaucoup, donc il y avait des tensions entre eux, et donc se disputaient un peu les portefeuilles, la compétence en matière de portefeuille. Christine Boutin, lorsqu'elle faisait paraître un communiqué de presse, rajoutait à ses titres la lutte contre la pauvreté ; Martin Hirsch officiellement il était sur les solidarités nouvelles, les solidarités actives contre la pauvreté... Donc il y avait, au point de vue esthétique et symbolique de la composition gouvernementale, il n'y avait pas, il ne transparaissait pas une volonté déterminée, une détermination pour lutter contre la pauvreté, de mettre la question sociale au cœur du débat, au cœur de la politique je veux dire. Et d'ailleurs les mesures prises ensuite sont des mesures... pour moi, la politique, le fait politique s'est arrêté avec la loi DALO, dont j'étais le rapporteur et qui a été publiée en 2007. Et là il y a eu un petit virage. A mon avis, l'opération des frères Legrand et des Don Quichotte n'a pas été très bénéfique. Parce que ce sont des gens qui, à l'inverse de ce qui était la tradition de lutte contre la pauvreté, qui était le fait des associations, ils ont débarqué avec une attitude scandalisée - de bon aloi : je veux dire, c'est choquant de voir toute cette misère, etc. Alors ils ont campé dans la rue, ils ont organisé des trucs... Autrement dit, ils ont introduit une dimension très médiatique – qui n'était pas complètement nouvelle parce que l'opération de l'abbé Pierre en 1954 c'était un peu ça... Mais ça n'avait pas cette dimension, qui était là d'une exploitation systématique. L'abbé Pierre c'était un coup de gueule humain spontané. Wresinski, c'était un peu la même chose, le père Wresinski, vous en avez sans doute entendu parlé, c'était le fondateur d'ATD quart-monde, c'était un peu la même chose. Tandis que là il y avait une volonté systématique d'exploiter le médiatique pour mobiliser l'opinion. Mais du coup, il n'avait pas réfléchi beaucoup, parce que ce n'était pas des spécialistes – si l'on peut être spécialiste de la lutte contre la pauvreté... Ils avaient oublié une chose, c'est que la misère et l'exclusion ne peuvent pas bénéficier – sauf d'un rapport de force favorable, sauf en cas vraiment de catastrophe ou vous avez 90 % de la population qui est affamée, alors là vous pouvez avoir une révolte, une révolte populaire, massive – mais si vous n'avez pas cette situation de majorité importante, les pauvres sont des pauvres, en moyens, en tout, et puis ne sont pas ... Ce qui fait qu'on a même vu, c'est amusant, au canal Saint Martin, dans le voisinage, des élus ou des gens adhérents au Parti socialiste qui se sont mis à protester, en disant : « mais virez-nous tout ça ! » Donc c'était assez étonnant, mais ils n'en pouvaient plus. Et donc il y a eu un discrédit jeté sur... Et finalement... c'est pas bon d'utiliser de manière systématique et durable, alors que les associations luttent depuis des années et des années, patiemment pour faire admettre... quoi ? Ben à la population qu'il faut qu'ils s'occupent des autres, et notamment des gens les plus pauvres, que c'est pas supportable, qu'il y a atteinte à... Tout ce qu'a fait ATD QuartMonde, le Secours Populaire, le Secours Catholique et tout ça. Ils ont été très gênés au départ : ils ont vu ces opérations Don Quichottes et les tentes... Et ça ne pouvait qu'être dangereux, d'ailleurs, pour ceux qui ont été voir sur place : il y avait un tonneau de Thum et les SDF rappliquaient de toute l'Europe en disant « c'est la fête à Paris au bord de la Seine », donc des trucs très dangereux pour les pauvres eux-mêmes. C'est un discrédit jeté sur la pauvreté, qui était menacée. Donc là il y a eu une médiatisation, on a traité la pauvreté sur le registre de la médiatisation avec la contrepartie de ce qui est médiatique, c'est-à-dire l'oubli quand on change de sujet. A partir du moment où les caméras s'en détournent et bien c'est terminé, fini, il n'y a plus rien à voir. Donc on s'en occupe plus, on a traité la question. Donc il y aurait une étude à faire là-dessus, si vous voulez. Ce que je vous dis est à bâtons rompus et de manière superficielle, sûrement exagérément injuste, ou il y a des excès... Mais je suis convaincu qu'il y a quelque chose qui est à creuser dans ce phénomène. Ce qui était toute notre philosophie qui avait abouti avec le rapport Wresinski, Geneviève de Gaulle Anthonioz, la loi de 1988 sur le RMI, c'est

postérieur au rapport Wosinski. 1998, c'est postérieur au rapport Geneviève de Gaulle Anthonioz au Conseil économique et social. Le conseil économique et social a été la cheville ouvrière des rapports qui ont mobilisé l'opinion et le gouvernement et les politiques. Nous ici quand on a créé un groupe d'étude, c'était vraiment une action de fond. On est passé d'une action de fond à une action médiatique qui est dans l'éphémère, le médiatique. Le médiatique et le choc des images. C'est tout. « Bon, l'imagerie n'est plus là ? on oublie le problème ». Or le problème demeure. Et on le voit très bien au CNLE, où on lutte toujours pour faire en sorte que les gens ne disent pas : « il y a un problème pour les SDF l'hiver, parce qu'ils risquent de mourir de froid ». C'est pas vrai : ils meurent plus en été qu'en hiver parce qu'en été personne ne s'occupe d'eux : en été, ils meurent plus qu'en hiver et personne ne s'en charge. Surtout quand il y a une canicule en plus parce que là, les gens sont en vacances. Donc c'est un problème de durée. Aujourd'hui, je redoute le fait que le médiatique c'est traiter dans l'urgence. La loi du médiatique, c'est l'urgence. Et l'urgence, c'est l'éphémère. Autrement dit, aujourd'hui, se sont hyper développés les opérations ponctuelles : repas, Coluche... On peut pas ne pas nourrir les gens mais c'est pas la solution. Ils sont nourris, après ils n'ont pas de métier, donc ça continue. Aujourd'hui, on sert en France quotidiennement (dans la période qui vient de... peut-être que maintenant c'est... enfin je vois pas pourquoi : leur situation s'est pas améliorée – et pas que l'hiver justement) 2 500 000 repas par jour. C'est incroyable ! Ça montre le degré de catastrophe de la problématique. 2 500 000 repas ! Et bon, c'est pas pour faire des économies que j'irais manger chez Coluche ou des trucs comme ça : c'est que j'en ai besoin. Et c'est pas une solu... c'est une solution à très court terme, pour pas mourir de faim. Mais la lutte contre la pauvreté ne se... Dans la lutte s'attaquant aux causes, c'est pas les causes qu'on atteint, voilà. Deuxièmement, le RSA. Le RSA, qu'est-ce que c'est ? C'est le RMI amélioré. Le RMI, on s'est rendu compte que l'insertion, on n'y arrivait pas : on va dire qu'on va « activer » l'insertion avec un système effectivement qui est intelligent, un peu compliqué, parce qu'il faut tenir compte du fait qu'on va déséquilibrer un petit peu l'égalité dans le recrutement, dans l'emploi, et ça c'est toujours des questions très délicates. Moi j'ai un neveu qui travaille dans une grande surface et un jour je l'interrogeais, je lui dis « quels sont les problèmes sociaux qui se passent actuellement dans ton entreprise ? ». Il me dit : « Ben écoute, c'est simple : on recrute des étudiants pour l'été comme vacataires. Moi je suis titulaire, j'ai le SMIC, mais je suis obligé, parce que ça fait partie du contrat de travail et de la convention de l'entreprise, d'adhérer à une mutuelle. Les vacataires ne sont pas obligés de le faire, les étudiants vacataires ils sont pas obligés. Donc en fait, leur fiche de paie à la fin du mois est supérieure à la mienne. Moi je suis titulaire, j'ai un CDI, et ils gagnent plus que moi. » Bon, ça va pas loin mais c'est des petits trucs comme ça. Alors le RSA c'est toujours, bon. Martin Hirsch, qui est très très..., a mis au point un système très sophistiqué pour éviter, pour que ça puisse être compatible avec toutes les situations concrètes qui se trouvaient dans l'entreprise. Mais il s'est trouvé confronté... et là c'est comme s'il y avait un sort, un sortilège dans cette affaire, comme pour le RMI : le RMI, quand il a été mis en place en 88, avant, il y avait 3 % de chômeurs et puis tout d'un coup... donc il s'attendait, bon c'est Bertrand Fragonard qui était l'un des acteurs, qui était un technicien du RMI, qui avait bien calculé, et il s'est dit « on s'attendait au maximum à 200 - 300 000 – 400 000 Rmistes. » Mais 1 million, tout de suite : le chômage partait en flèche. Le RSA... euh... Crise. Pas d'emplois à offrir. Comment voulez-vous mettre un système d'activation pour faire que les gens sortent de ce qu'on peut penser être une trappe – « trappe au chômage » ou « à l'emploi », je sais pas comment on dit –... mais comme il n'y a pas d'emploi à offrir... Alors on peut vous dire « vous allez gagner plus si vous prenez un emploi », mais oui mais « proposez moi un emploi ! ». Alors bon, cela dit, ça n'enlève pas le mérite du RSA si vous voulez. Mais au CNLE on a été gênés par le RSA, parce qu'on savait bien qu'on pouvait pas dire non, c'est pas possible de dire non à une proposition comme ça, qui est intelligente, qui est... Et en même temps, ça résolvait pas toutes les questions, loin de là. Voilà donc, aujourd'hui, je redoute cette situation qui fait que, sans que ce soit une analyse gravement critique, le RSA en revient à 88 amélioré. Donc 2008, 20 ans après : case départ. La case départ avec un petit progrès technique, mais pas un progrès substantiel de mobilisation de la société. Et ça, la question demeure. Moi pour l'avenir je..., au jour d'aujourd'hui, je pense qu'il y a vraiment un problème très grave, profond, qu'on n'a pas

vraiment abordé. Parce qu'on sait, avec l'observatoire (l'analyse de la pauvreté est toujours, enfin on privilégie parce que c'est plus facile) l'observatoire a mis en place 11 indicateurs pour montrer que la pauvreté est quelque chose de complexe, avec la précarité qui peut entraîner..., Il y a tout un... Il faudrait pouvoir suivre le parcours des gens pour voir ce qu'il se passe et savoir complètement. Mais, si vous voulez, prenez l'instrument de base, l'indicateur de base c'est quand même un indicateur monétaire, qui donne l'indicateur de pauvreté relative par rapport à la richesse moyenne, puisque vous savez que l'analyse aujourd'hui ça a été 50% ou 60% du revenu médian... Ce qui, entre parenthèses, nous amène à un paradoxe qui risque d'être fantastique : c'est que l'évolution à l'heure actuelle du revenu médian fait qu'on risque, alors que les gens, manifestement, ont du mal à vivre, qu'on va avoir une amélioration de la situation. Parce que le revenu médian baissant, on va avoir une diminution de la pauvreté. Donc alors « tout va bien ». Tout va bien non : les gens meurent. Bon, sans compter les insuffisances. Il y a un livre que vous avez peut-être connu qui s'appelle *Reconsidérer la richesse*, qui date maintenant déjà un peu quand même parce que c'est Patrick Viveret, qui fut conseiller technique du secrétaire d'Etat à l'économie sociale il y a quelques années, qui a été l'auteur de *Reconsidérer la richesse*. Patrick Viveret est à la Cour des comptes, il est un conseiller de la Cour des comptes, donc c'est un haut fonctionnaire dans ce qu'il y a de plus officiel, et il montrait les limites de la comptabilité nationale actuelle sur laquelle on s'appuie. Moi il y a longtemps que – je l'ai pas inventé mais – je dis que les gens ne réalisent pas que la comptabilité nationale est, comme toute comptabilité, une hypothèse technique permettant de faire des comparaisons. Mais en comptabilité nationale on mesure des flux financiers et on mesure donc des choses quantitatives. Et vous avez notamment le Produit Intérieur Brut par habitant qui augmente si vous avez le numérateur qui augmente, et qui diminue si le dénominateur augmente. Alors le dénominateur, c'est le nombre d'êtres humains. Si vous avez des enfants qui naissent, vous avez le PIB par habitant qui diminue, et si vous avez des cochons qui naissent, vous avez le PIB par habitant qui augmente, etc. Donc c'est ce qui justifie toutes les politiques régulièrement malthusiennes qui consistent à dire « maintenant il faut limiter le dénominateur », et plein d'autres choses comme ça. Patrick Viveret donc préconisait, mais on n'a pas encore de solution, les indicateurs c'est l'ONU aussi, le programme national, le CNUD essayaient de mettre au point des indicateurs qualitatifs de développement et de pauvreté. Pour sortir de la mesure par l'argent seul, on mesurait les écarts au niveau de la santé, de la précarité, d'un certain nombre de choses. Mais fondamentalement, moi j'étais le rapporteur de la loi sur le droit au logement opposable, fondamentalement, la lutte contre la pauvreté pour moi c'est une lutte pour la... pour une certaine harmonie sociale – cohésion sociale au niveau des revenus, enfin un partage social des moyens d'existence. Quand on en arrive aujourd'hui à voir la défense de... Il y a obligatoirement une inégalité des revenus dans une société. Quand vous avez les inégalités, les écarts qui existent aujourd'hui, et que sont affichés, défendus publiquement les parachutes, les primes, les rémunérations. Je connais Proglia, qui est un type très bien personnellement, mais il y a un problème : les gens ne peuvent pas croire dans la société dans laquelle ils vivent quand il y a une disparité de cette nature. C'est pas possible : « je n'arrive même pas à joindre les deux bouts à la fin du mois ». Alors le CNLE vient de prendre une position en flèche sur la loi de finance 2010 qui prévoit ce qu'on appelle, en termes barbares et techniques, la « fongibilité des fonds pour la récupération des indus ». Ce qui veut dire que quand on a trop versé quelque chose à quelqu'un au titre d'une allocation qui vient d'un fonds, on peut lui prélever sur les sommes qui lui sont dues au titre d'autres fonds pour récupérer la somme qui lui a été abusivement donnée. Ce qui est un scandale en soi parce que ce problème de fongibilité ne se pose que pour des gens qui n'ont pas beaucoup de revenus. Pour un sénateur, ça ne se pose pas : on n'a pas besoin d'aller chercher les allocations familiales si il a des dettes, « trop versé d'indemnités, on va les récupérer sur ses indemnités du mois suivant... ». Donc si on parle de fongibilité des fonds, c'est qu'on a affaire à des gens qui n'ont pas beaucoup de ressources, premièrement. Deuxième point, il faut un certain temps pour s'apercevoir qu'on a trop versé, il faut plusieurs mois – 2 mois, 3 mois. Donc quelqu'un qui a le RSA (puisque c'est à propos du RSA que ça c'est posé) et que Martin Hirsch vient de signer un décret avant de partir acceptant la récupération sur diverses sources de fonds pour les indus,

nous, on a donné un avis défavorable à ce décret, en disant : « écoutez, c'est un scandale ! ». Sauf s'il y a falsification ou malhonnêteté avérée donc fraude avérée de la part du bénéficiaire de l'indu, si c'est une faute de calcul de l'administration, on ne doit pas récupérer l'indu, on doit lui en faire cadeau. Parce que le temps qu'on s'aperçoive qu'on lui a trop versé 200 euros, il faut quelques mois. Quelqu'un qui a 500, 600, 700, 800 euros par mois pour vivre, il les aura dépensés. Donc on sait sciemment qu'on va le faire plonger et c'est un scandale. Qu'un Etat qui prétend lutter contre la pauvreté fasse ça, je dis c'est un scandale, c'est inadmissible. Donc on s'est opposés et je demande qu'on supprime les récupérations d'indus des gens qui sont en dessous du seuil de pauvreté. Alors on dit : « c'est pas possible, c'est de l'argent qu'il doit ». D'accord mais il y a des situations où la justice n'est pas nécessairement conforme à la légalité. La légalité peut être injuste. Cette légalité là est injuste. C'est pas du systématique mais là, dans ce type de situations, je dis qu'il faut savoir regarder en justice ce qu'est une situation. Et en justice, récupérer 6 mois après, je dis que c'est profondément grave et injuste. Alors on vient de prendre cette position, Martin Hirsch m'a demandé de passer le voir il y a trois semaines pour me dire « c'est gênant, etc ». Avant de partir, il vient de confier au CNLE une mission officielle nous demandant de réfléchir sur – parce que je lui ai demandé ça – non récupération des indus et mensualisation de allocations. Parce que là elles sont trimestrialisées, donc le temps qu'on s'aperçoive qu'il y a eu une erreur il y a 6 mois de passés tout de suite. Si l'allocation est versée mensuellement on peut s'apercevoir le mois suivant, il y a moins d'argent à récupérer Mais les caisses m'ont répondu : « mais vous savez, c'est des millions d'euros d'indu chaque mois ». « Ecoutez, c'est de votre faute, c'est pas de la mienne, c'est votre problème ce n'est pas le mien » ; le mien c'est de défendre les pauvres. Au nom de la défense des pauvres, c'est pas possible de leur demander de reverser 3 mois après 100 ou 200 euros alors que c'est le tiers de leur rémunération. Donc là je suis préoccupé actuellement de cette... comment dire... « technicisation de la lutte contre la pauvreté ». J'ai l'impression que d'un objectif politique majeur on est passé à une gestion technique de la question. Je n'impute pas, je ne mets pas en cause la bonne volonté individuelle de tel ou tel ministre, ou même Martin Hirsch : c'est le système dans lequel on est aujourd'hui qui est en train de mal tourner. On le voit dans la fonction publique avec la RGPP. Il y a eu un excellent article de Paul Fabra dans le monde de décembre 2009, moi j'aime beaucoup Paul Fabra, il a toujours été visionnaire, il a une analyse très juste et réaliste de la situation. Il a commis deux livres d'éditoriaux dans sa vie. Un premier qui s'appelle *L'anticapitalisme* où il attaquait le capitalisme au nom de sa dérive – ce livre est sorti il y a 20 ans, et le capitalisme est en train de sortir de sa propre logique. On peut admettre la logique capitaliste parce qu'on ne peut pas se passer d'argent, mais il faut encore respecter un certain nombre de règles, de bon sens, ou de réalisme. Et il vient de sortir un autre livre qui s'appelle *Le capitalisme sans capital*, qui est remarquable. Il est éditorialiste, Paul Fabra, aux *Echos*. Il a été longtemps éditorialiste au *Monde* et maintenant il est éditorialiste aux *Echos* et je vous recommande de feuilleter – bon, c'est un bouquin comme ça [signe d'épaisseur] mais c'est lumineux, c'est réaliste, c'est inclassable, c'est pas de gauche ou de droite si vous voulez, c'est... Il dit : « attendez, je vous prends à vos propres mots, vous défendez telle position, le marché, et bien très bien, parlons du marché. La loi de marché c'est ceci cela, vous ne la respectez pas ». Et là *Le capitalisme sans capital*, avec tous les instruments financiers abstraits qui ont été développés par le système bancaire, la crise qui est arrivée était inévitable, il l'avait annoncée il y a plusieurs années. Parce qu'il dit : « attendez, vous jouez, vous n'avez pas le capital, et vous spéculiez sans avoir les fonds : et bien ça c'est malhonnête, fondamentalement malhonnête. Oh vous pouvez jouer avec votre argent si vous avez de l'argent, mais pas sur l'argent des autres, comme vous le faites tranquillement ». Donc on est parti d'une fiction, d'une virtualité, l'abstraction totale...

Et son article du Monde ?

Décembre 2009. Vous cliquez sur internet « Paul Fabra – Le Monde 2009 ». C'est un article remarquable... Et donc, oui, pardon. La thèse de cet article : arrêtons la culture de l'efficacité. Il y a des limites au culte de l'efficacité. A l'heure actuelle, on a eu un grand débat au CNLE aussi à propos de l'objectif « un tiers de pauvres en moins en 5 ans ». Parce que les propositions de Martin Hirsch étaient,

au départ, de faire l'analyse avec un indicateur de pauvreté classique ancré dans le temps, c'est-à-dire en fait qui devait automatiquement (avec l'évolution des prix et tout ça) automatiquement améliorer la situation. A ce compte là il n'y a rien à faire, il suffit de faire laisser passer le temps et en 5 ans, un tiers de la pauvreté aura diminué par l'effet d'indice, c'est tout. Alors on l'a trouvé un peu saumâtre donc on s'y est opposés et il a été obligé d'en tenir compte. Voilà la situation. Donc ce qui m'inquiète aujourd'hui, c'est cette « technocratisation » de la lutte contre la pauvreté. Parce que, en fait, c'est tout le système qu'il faut réformer : tout le système de notre comptabilité, de notre façon d'analyser, reconsidérer la richesse. J'ai toujours constaté que quand je fréquente des entreprises d'insertion par exemple – je suis membre du conseil national de l'insertion par l'activité économique - je suis toujours frappé de voir l'atmosphère qui règne dans une entreprise d'insertion qui, sur le plan humain, est beaucoup plus chaleureuse, équilibrée, épanouie que dans une entreprise soumise à une compétition internationale acharnée. Donc le culte de l'efficacité, le culte de la compétition excessive, en fait comme dans le sport avec des gens dopés, malade, etc. C'est inévitable. C'est artificiel et c'est inhumain. Donc c'est ça, à mon avis, il n'y aura pas de lutte contre la pauvreté, enfin si on veut vraiment faire un objectif politique majeur de la lutte contre la pauvreté, il faut faire une politique qui vise la finalité fondamentale de la politique qui est de faire une cohésion sociale, de faire une société qui tienne debout et qui soit solidaire dans beaucoup de domaines. Ce qui ne veut pas dire une société complètement égalitaire, mais c'est une société au moins où les gens se respectent, et qu'il y ait un lien entre eux qui soit autre que celui de l'efficacité.

Et vous pensez que derrière le RSA il n'y avait pas un soutien politique fort ?

Si, enfin c'est-à-dire que le RSA, j'ai senti qu'il était, aussi bien au Parlement que..., il embarrassait tout le monde, il embarrassait tout le monde. La gauche comme la droite. Et au CNLE, pareil. Je vous ai dit au CNLE, on n'a pas pu dire non au RSA, parce que c'est une mesure qui, comme on dit par euphémisme, « va dans le bon sens ». Mais ce n'est pas suffisant, ce n'est pas le problème. Les problèmes sont complexes, c'est vrai. Nous ici on avait déposé une proposition au Sénat avec quelques collègues dont Valérie Létard qui en avait pris l'initiative, sur tout le problème des avantages connexes avec tous les minima sociaux. Et puis dans les villes on s'est rendu compte, à Paris des maires avaient pris des bonnes initiatives : avec le transport gratuit pour les chômeurs, avec l'accès à l'opéra gratuit, très bien. Seulement quand ensuite... Donc ça c'est devenu obnubilant pour l'état d'esprit, les gens se sont dits : « les gens sont malheureux, ils sont au chômage, ils gagnent pas leur vie parce qu'ils ont peur de perdre des avantages » etc. Donc Martin Hirsch, le raisonnement du RSA qui est sain, consiste à dire « bien on leur maintient en chiffre les avantages, on leur maintient ce niveau d'avantages et comme ça ils sont sûrs de pouvoir gagner plus. S'ils se mettent au travail. » Donc l'hypothèse de départ c'est : « ils vont pas travailler parce qu'ils ont peur de perdre ce qu'ils gagnent, les avantages qui sont les leurs aujourd'hui ». Très bien, ça se défend. Mais seulement le problème, comme je vous l'ai dit : il n'y a pas d'emploi. Et puis, c'est très compliqué d'évaluer tous les avantages plus le coût psychologique... Parce que les gens, il ne faut pas l'oublier, qui sont dans ce genre de situation n'ont pas un cabinet d'expert comptable à leur disposition pour faire les calculs d'actuaire et d'actualisation de leur situation. D'où aussi le scandale des indus parce qu'il ne faut pas penser que les gens ont une comptabilité qui leur permet de gérer leurs comptes et de faire état de leur situation de ressources de manière transparente et sans problème. Ils ont les moyens, sans même aucune comptabilité souvent. Ils vivent au jour le jour mais il faut savoir ce que c'est ! Là on est pour moi aujourd'hui à une croisée de chemins et il va falloir choisir. Alors je passe sur les positions, les problèmes que j'avais dénoncés depuis longtemps. J'ai toujours été non pas un antieuropéen mais la façon dont l'Europe s'est construite, moi j'ai toujours été alarmé par cette méthode – on le voit notamment avec la situation de la Grèce aujourd'hui – on a verrouillé l'endettement et la hausse des déficits publics quand on a créé l'euro. La seule variable d'ajustement qui est restée c'est la main-d'œuvre. Donc délocalisations. « Vous n'avez pas de travail ? Désolé mais cherchez : il y en a quelque part ». « Mais vous ne pouvez pas relancer l'investissement, créer des chantiers ? » « Non parce que le déficit public est bloqué à x % ».

Donc on a une orthodoxie budgétaire absolue et c'est la main-d'œuvre qui fait les frais. Un jour ça va craquer ce truc-là. Et ça craque. Et donc aujourd'hui c'est la Grèce, avec l'Europe qui est obligée d'aller mendier au FMI un soutien pour la Grèce. Demain ça sera la France, le Portugal, l'Italie, l'Angleterre : tout le monde va y passer. Et je ne sais pas comment ça va se terminer mais c'est évident que ça devait se terminer comme ça, et Paul Fabra le montre aussi d'une certaine manière. Ça peut pas... On invente des systèmes – sans vouloir faire une orthodoxie monétaire excessive – où à partir du moment où on a tout dérégulé sans aucun étalon – je ne veux pas défendre l'étalon or outre mesure, mais il y avait des garde-fous. On n'en a plus du tout. On nous a dit « on peut toujours gérer ». Bah... c'est un jeu dangereux. C'est un jeu dangereux. [...]

Pour revenir au RSA, est-ce que d'après vous, le changement du RMI au RSA était une nécessité ?

Oui, il fallait trouver un système, pas nécessairement celui-là. Moi j'aurais insisté, c'est le rapport que j'avais fait – tiens je pourrais vous en envoyer un, il a perdu de l'actualité, je l'avais rendu en 2003 – je l'avais appelé « Pour un contrat d'accompagnement généralisé ». La question qui m'a été posée par Fillon – c'était Raffarin le premier ministre - c'était de voir comment on pouvait faciliter et favoriser l'insertion des gens qui étaient éloignés du marché du travail. Et moi j'ai conclu, pour moi c'est une obsession, et je l'ai vu dans la réalité : là où ça marche, c'est quand la personne est accompagnée, qu'on ne la laisse pas seule. Alors il y a la solution RSA c'est : s'occuper de ses revenus. Mais *plus important que tout* [insistant] – la loi sur le RSA, bien entendu il y a un accompagnement avec un référent – mais c'est cette question là qui est prioritaire, qui est la seule importante. Vous pourriez faire accepter à quelqu'un, même momentanément, des revenus faibles, de ne pas gagner plus tout de suite ; s'il est sûr dans quelques années de s'en sortir, c'est encore mieux. Et ça, la question, c'est l'accompagnement, faut pas être seul. J'ai découvert ça de manière pragmatique : étant sénateur j'ai fait des stages dans des entreprises comme Poncelet nous avait incités à le faire, et j'ai eu la chance de tomber – à ma demande, puisqu'on a une liste d'entreprises qui acceptent de recevoir des parlementaires en stage – j'ai fait mon stage à la pépinière d'entreprise de France Télécom c'est-à-dire l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications. Qui s'appelle, je ne sais plus comment... bon, en tout cas c'est l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications qui est généralement composée d'étudiants qui ont fait l'X et qui viennent en école d'application. C'était autrefois SupTélécom. Ils ont une pépinière d'entreprise où viennent se former pour créer des entreprises soit quelques uns qui sortent de l'école qui et veulent tout de suite créer une entreprise, soit certains qui ont déjà eu des postes de responsabilité dans l'industrie et qui reviennent 20 ou 30 ans après pour créer leur entreprise. Alors ils ont une idée de technique – ils sont spécialistes de numérique, d'informatique... – et ils ont une idée. Et j'ai vu qu'on les met en pépinière avec un financier, un assureur, un notaire,... Donc des grosses têtes, « X Télécom », qui ont besoin d'être « managées », « coachées » comme on dit dans le langage anglo-américain d'aujourd'hui, pour créer une entreprise. Parce qu'ils ne savent pas ! Et j'ai dit : « mais attendez : et le paumé, il peut s'en sortir tout seul lui ? ». Non, c'est pareil. Et c'est le plus bel accompagnement qui existe aujourd'hui, c'est l'association « Solidarités nouvelles face au chômage », de Jean-Baptiste de Foucauld, que je vous invite à rencontrer. Cette association est remarquable, « Solidarités nouvelles face au chômage ». Ils ont 2 accompagnateurs et ils ont un taux de placement, de succès plus que de placement, de 70 à 80 % je crois. Les deux accompagnateurs : vous en avez un qui est compatissant et un qui est stimulant. Parce que si vous mettez en accompagnement une assistance sociale trop douce vous endormez la personne et vous n'obtenez rien. Si vous mettez quelqu'un qui est trop stimulant, vous le découragez, vous le fatiguez, vous le cassez. Il faut les deux. Et là on redécouvre d'ailleurs ce qui est magistral, ce qui devrait être normalement le profil d'un père et d'une mère. C'est extraordinaire mais c'est un peu ça, dans l'idéal hein, la solution idéale parce que ce n'est pas toujours comme ça que ça se passe. Et donc moi je mettrais le paquet aujourd'hui, on a tous besoin les uns des autres, et donc à partir du moment où vous êtes – on le voit très bien quand quelqu'un a un problème de santé ou de chômage : vous êtes licencié. Vous marchez dans la rue, vous avez même vos amis qui changent de trottoir : « il va peut-être me demander de l'argent ». Ils vous

fuient, tout le monde vous fuit, vous êtes tout seul. Tandis que quand vous êtes au bureau, vous avez toujours les syndicats, mais vous avez aussi les amis, les collègues de bureau à qui vous pouvez raconter vos malheurs, etc. Donc il y a une liaison ; l'être humain est un être de relation, il ne peut pas vivre seul et il ne peut pas s'en sortir seul. Non pas d'être sous tutelle, non pas d'être assisté pour tout faire à sa place ; mais on se construit dans un échange constructif, donc avec quelqu'un qui s'oppose. Pour l'enfant, il faut des parents qui stimulent mais qui s'opposent, et qui comprennent aussi, qui encouragent : il faut les deux rôles. Et bien même pour sortir de la pauvreté, de la misère, c'est cette situation. Et donc si on construit une société complètement abstraite, ce qu'on est aujourd'hui, donc on arrive à une technicisation de la gestion de la pauvreté, et ça on n'en sortira pas.

Pour encourager davantage au travail, l'incitation financière serait moins utile que l'accompagnement ?

Ca suffit pas. Ca ne suffit pas, non. Parce qu'à ce moment là, si vraiment vous pensez que les gens travaillent pour... c'est désespérant. S'ils ne travaillent que pour gagner plus... C'est pour ça que moi je suis... j'ai horreur de ces slogans : « travailler plus pour gagner plus », c'est de la folie ! Mais attendez, mais à ce moment là c'est décourageant ! Vous pensez qu'il n'y a aucun professeur qui n'enseigne par conviction ? Que c'est parce qu'il y a de l'argent ? Un médecin qui ne soigne... Alors à ce moment là vous prenez... Heureusement qu'il y a encore des médecins qui ne demandent pas de rémunération à certains patients.

Pour finir, sur le départ de Martin Hirsch...

Je ne sais pas. Ca me surprend. Ca me surprend : il venait juste de donner une mission au CNLE, une lettre qu'on vient de recevoir, comme quoi il nous demande de creuser cette question de non recouvrement des indus et des mensualisations des indemnités du RSA. Alors il dit que c'est à sa demande... c'est possible. Je sais pas, je sais pas... Ou c'est pour un autre poste, ou... Ou alors il a abouti au même raisonnement que moi. Moi j'ai fait savoir au CNLE que je ne souhaitais pas poursuivre ma présidence. Parce qu'on est à un virage là. On est à un virage. Moi aujourd'hui... J'ai cru au développement d'une politique. J'ai l'impression qu'aujourd'hui on est... et je suis incapable d'accuser x, y ou z. J'ai l'impression que notre système est de plus en plus inhumain. Et le pire de tout c'est qu'il donne le change en termes techniques. Alors à ce moment là on croit – et les gens vont croire – qu'on fait des choses bien, alors qu'on passe à côté du vrai problème qui est celui de la fraternité et de la fraternisation. C'est-à-dire qu'en fait l'objectif d'un être humain c'est de vivre en société, c'est pas de tirer son épingle. C'est pas possible : on ne peut pas tirer son épingle du jeu tout seul, c'est pas vrai. On ne vit que si la société... Autrement dit, il faut retrouver le sens qu'on ne vit que parce qu'il y a une société dans laquelle on vit, qui nous permet de vivre ensemble. On ne vit pas seul, c'est pas vrai ! On vit en société. Aristote l'avait vu, l'avait compris depuis longtemps. On vit en société donc c'est la société qui est malade, c'est pas la personne. Et donc on est en train à nouveau de regarder la solution pour *le pauvre* [insistant]. Avec malheureusement un état d'esprit qui, je l'espère, n'est pas celui de : « s'il est pauvre, c'est parce que c'est lui qui a tort ». Mais on a vite fait de déboucher là-dessus.

Fin de l'entretien.

Entretien n°32

Directeur Général du Travail, Ministerio de Trabajo e Inmigracion (Madrid)

Madrid, 23 novembre 2011 (par téléphone),

« Quisiera que me hable de las políticas de empleo...

¿Te respondo ya?

Sí.

Bueno. Desde el año 2008, la economía española ha sufrido la crisis más importante al menos desde la crisis del 1929. La crisis económica en España tiene dos explicaciones, o dos razones para explicar su intensidad. Por una parte, la crisis económica y financiera internacional que ha afectado también la economía española. Y el estallido de la burbuja inmobiliaria : durante muchos años se han construido muchas viviendas residenciales en España, el sector de la construcción estaba sobredimensionado, y esta crisis ha tenido unos efectos muy importantes sobre el mercado de trabajo en España. De hecho, en los últimos tres años, nuestra tasa de desempleo pasó del 8% en junio 2007, a una tasa que se ha situado por encima del 21% en septiembre de 2011. Y el numero de personas desempleadas pues en este periodo, entre junio 2007 y septiembre 2011, pues ha pasado de 2 millones de personas desempleadas, a casi 5 millones de personas desempleadas. Durante todo este periodo, el gobierno español pues ha adoptado diversas medidas de política económica y relacionadas con el funcionamiento del sistema financiero, y por supuesto también ha adoptado diversas medidas en el ámbito del empleo y de las relaciones laborales.

Sobre estas medidas...

Sobre estas últimas, entrando en estas últimas, pues desde el mes de marzo de 2009 hasta agosto de 2011, en estos 24 meses, pues hemos vivido en España el más intenso proceso de reformas de las políticas activas, de la reforma de las políticas de empleo y de relaciones laborales que se ha vivido nunca en España. Han sido muy numerosas las reformas que han sido adoptadas por el gobierno español en relación con todos los temas que constituyen pues el núcleo duro de las relaciones laborales, y de las políticas de empleo. En España en 2009, en 2010 y en 2011, pues se han adoptado reformas para reformar los contratos de trabajo, para reformar la extinción del contrato de trabajo, para reformar las políticas activas de empleo, para reformar la negociación colectiva. Todas estas reformas pues han tenido como objetivo general lógicamente pues ayudar a (junto con la política económica) sea: crear empleo en España y he... Cada una de esas reformas, a parte de ese objetivo general, pues han tenido diversas finalidades. La reforma sobre la contratación, el despido y la negociación colectiva, ha intentado aumentar la flexibilidad interna de la que disponen las empresas en España para adaptarse a una situación económica negativa, para reducir la dualidad y la segmentación de nuestro mercado de trabajo, entre trabajadores temporales y trabajadores fijos, y para mejorar la eficacia de las políticas activas de empleo con especial énfasis a lo que se refiera a las políticas para la formación de las personas desempleadas.

La legislación sobre el despido, es una flexibilización de salida.

He... vamos a ver... Sabes que España tenemos una tasa de temporalidad muy alta, que normalmente se ha situado en... la tercera parte de nuestros trabajadores por cuenta ajena tienen contratos temporales. Es algo absolutamente inusual en otros países de la Unión Europea. Con la crisis, la tasa de temporalidad se ha reducido a la cuarta parte de nuestros trabajadores por cuenta ajena. Ha sido fundamentalmente debido a que muchos de los empleos, de los puestos de trabajo destruidos durante la crisis ha sido puestos de trabajo temporales. La temporalidad de los contratos temporales, se utilizan en España para obtener la flexibilidad que tienen las empresas para adaptarse al ciclo económico. El gobierno ha considerado que lo que debería mejorarse era no la flexibilidad externa, no tanto la entrada y la salida del mercado de trabajo que en España funcionan con relativa agilidad, sino la flexibilidad interna. Decir : la adaptación, la posibilidad de adaptar los salarios, los tiempos de trabajo, las funciones que realizan los trabajadores, a una situación económica negativa. Sabes que aquí en España por ejemplo hemos apostado, en los últimos años, por lo que en España llamamos “el modelo alemán”. Que supone la posibilidad de reducir el tiempo de trabajo con una reducción proporcional del salario como forma más indicada para afrontar la crisis, en lugar de que las empresas pues... no realicen contratos temporales, o procedan al despido de los trabajadores.

Se habla también del “modelo austriaco”, sobre el tema del Fondo de Capitalización.

También esa ha sido una idea con la que hemos trabajado. En estos tiempos, la posibilidad de constituir lo que en España llamamos un “Fondo de Capitalización”. Cuando se procede al despido de los trabajadores, inspirado en el modelo austriaco pero adaptado a las características del mercado del trabajo en España.

He...

[poursuivant] Estaba previsto que este Fondo de Capitalización empezara a funcionar a partir del 1 de enero del 2012, pero las... análisis realizados por un grupo de expertos – estudio esta cuestión un grupo de expertos formado por representantes del gobierno, de las organizaciones empresariales y de los sindicatos se ha decidido por poner un funcionamiento de este Fondo de Capitalización al menos hasta el segundo semestre del 2013. Para que este Fondo de Capitalización funcione, hay que ver como se financia, si se financia con cotizaciones, si se financia con aportaciones del Estado. Y... el escenario de crisis económica de ajuste fiscal, de austeridad en el gasto público desaconsejaba incrementar los presupuestos del Estado dedicados a la financiación – en su caso del despido de los trabajadores – o aumentar las cotizaciones empresariales. Eso, en estos momentos hubiera tenido un impacto negativo sobre la creación de empleo, creación de empleo que resulta tan problemática en España en estos momentos. Y el gobierno decidió pues poner la entrada en funcionamiento de este Fondo de Capitalización para más adelante.

Sobre este Fondo que dice “inspirado del modelo austriaco”: ¿en la Dirección General del Trabajo, hubo un peritaje sobre el caso austriaco?

Si, por supuesto. Nosotros hemos... estudiado el, el... el modelo austriaco. Entendemos que puede ser un instrumento útil para afrontar dos problemas que tenemos en nuestro mercado de trabajo, que es : la dualidad de trabajadores fijos y temporales, y la... falta de movilidad que existe en nuestro mercado de trabajo. Pero nos gustaría adaptarlo al mercado de trabajo español. Es Austria, el Fondo de Capitalización financia la totalidad de la indemnización a que los trabajadores tienen derecho en caso de despido. En España lo que pensamos es que ese Fondo de Capitalización debería asumir solamente una parte de la indemnización por despido a la que tienen derecho los trabajadores. Y esto

nos diferenciaría del modelo austriaco. Entendemos que un Fondo como el austriaco en que la totalidad de la indemnización es asumida por el Fondo de Capitalización lleva a “descausalizar”¹⁸¹⁴ el despido. Y en España, yo creo que sucede también en el derecho francés, nuestro modelo de despido es un despido causal: debe responder a una causa objetiva para su realización.

Que fue este peritaje : ¿Fue usted-mismo en Austria? ¿Ha encontrado expertos de la administración austriaca para saber cómo funciona el Fondo de Capitalización?

Yo personalmente no he estado en Austria. Pero aquí en España este asunto, pues... genero mucho interés, se organizaron distintos seminarios por el ministerio de trabajo, por los sindicatos, para analizar esta cuestión, seminarios a los que asistieron pues representantes del ministerio del trabajo austriaco. ¿He? A parte, sabes que el ministerio de trabajo de España tiene una representación en Austria, en Viena, dentro de la embajada española en Austria, y hay una sección que se ocupa de los asuntos laborales. Y esta sección sobre asuntos laborales nos ha informado convenientemente de cómo funciona el modelo, el modelo austriaco.

Pero la voluntad, la iniciativa de interesarse en el modelo austriaco, de donde viene : ¿del ministerio, de la Dirección de Trabajo, ...?

Sí, surgió fundamentalmente de aquí, de la Dirección General de Trabajo, del ministerio de trabajo.

¿De su mismo?

He... Bueno, yo, no diré que la idea fue mía, pero fue una de las personas que participo en que esa idea se incluyera en la reforma laboral que aprobamos en el año 2010.

¿Antes del 2010, se hablaba del “modelo austriaco”, o es algo bastante nuevo?

Hemos empezado hablar, la verdad, del modelo austriaco con cierta seriedad pues a partir del año 2009. Cuando este, este... modelo, pues pues fue visto con interés por parte de las autoridades españolas. Sabes que es un modelo novedoso, que ha funcionado razonablemente bien en Austria. Y la propia OCDE a puesto mucho interés en este asunto, y ya te digo que desde el año 2009, pues nos hemos interesado por este Fondo, y sobre la posibilidad de aplicarlo en España.

Vale. Sobre otro tema: en marzo, usted participo a un Foro “Dialogos para el desarrollo”. Y hablo usted de la voluntad de crear “una estrategia española de empleo”, porque “a nivel europeo existe una estrategia europea”. ¿No hay estrategia española de empleo?

Vamos a ver : desde hace muchos años existe una estrategia europea de empleo, y por supuesto existía también una... política española de empleo. Lo que sucedía es que esta política española de empleo estaba contenida en el Plan Nacional de Reformas que tienen que elaborar todos los Estados miembros para ver la forma en que consiguen los objetivos de, de Lisboa. Es decir, la política de empleo formaba parte del Programa Nacional de Reformas del Reino de España. A finales de 2010, y así se ha aprobado en un decreto-ley que hemos aprobado en el primer trimestre de 2011, se decidió darle más relevancia a esta política de empleo, de manera que constituyera un documento independiente. Que es los que ahora hemos llamado “estrategia española de empleo”. Por cierto, no sé si sabes que fue aprobada por el consejo de ministros el pasado 31 de octubre. Esta publicada ya en el boletín oficial del Estado.

¹⁸¹⁴ *Descausalizar*: néologisme, issu de *causalizar* (faire le lien avec), et pouvant signifier “déconnecter” ou “délir”.

¿Y piensa usted que la Estrategia Europea de Empleo tiene un efecto real sobre las reformas españolas?

Vamos a ver, si conoces, supongo que conoces la Estrategia Europea de Empleo, sabes que a la vez esta Estrategia Europea de Empleo está coordinada con las grandes orientaciones de política económica de la Unión Europea. Por supuesto, como recomendaciones. Que son, tanto esas grandes orientaciones de política económica como la propia Estrategia Europea de Empleo, por supuesto son tenidas en cuenta a la hora de elaborar las políticas de empleo y de relaciones laborales en España.

Pero los Estados miembros siguen teniendo la competencia en materia social y de empleo.

Sí.

Sobre, por ejemplo, el tema de salarios y productividad, se ha dicho en España que es “un debate que viene de la Unión Europea”¹⁸¹⁵. ¿Pero las recomendaciones de la Comisión son muy prudentes!

Sí.

¿Cómo este tipo de debate puede venir de la Unión Europea mientras los Estados miembros siguen teniendo la competencia?

Yo creo que ambas cosas son compatibles. Decir, he... En una crisis económica como la actual, la política salarial es muy... importante. Y por supuesto, el gobierno español pues pues... adopta las decisiones que correspondan, en relación con la política salarial. O intenta orientar a los interlocutores sociales en España, que son los que determinan los salarios en los convenios colectivos, sobre cual debe ser esa política salarial. Y eso por supuesto existe. Junto a ello, a lo que se hace a nivel nacional, pues tomamos nota de las recomendaciones que pueden existir desde la Unión Europea. Pero por supuesto el debate es también nacional. No... no es porque no venga impuesto de la Unión Europea. Los mas interesados en que haya una política de moderación salarial en estos momentos pues es el gobierno español. Con independencia de que se lo diga o no la Unión Europea.

Quizás para terminar, sobre el PRODI, Programa Temporal de Protección por Desempleo, ¿era de su competencia en la Dirección General de Trabajo este programa?

No, no es de mi competencia, pero hay algo que te puedo decir de este programa.

Ahora se acabo y fue substituido por otro programa...

Si. Como te decía al principio de esta... conversación, estos cuatro años de la crisis, el gobierno español ha adoptado muchísimas reformas, en todos los ámbitos. Pero ha habido algo que no ha... querido reformar, que es el sistema de protección por desempleo. En otras situaciones de crisis económica, siempre se redujo la protección por desempleo en España. Durante esta crisis, el gobierno ha decidió mantener la protección por desempleo. Y no la ha reformado. La ha mantenido porque creemos que el sistema de protección por desempleo constituye un elemento esencial para la, la cohesión social, ¿he? Una de las cuestiones que sorprenden fuera de España, es: ¿Por qué en España, habiendo 5 millones de personas desempleadas, no se ha producido un... grave conflicto social. Pues una explicación es que esas personas desempleadas gozan, en su gran mayoría, de un

¹⁸¹⁵ Propos de l'enquête, prononcés le 17 mars 2011 lors de sa présentation au Forum “Dialogos para el desarrollo”.

sistema de protección por desempleo. He dicho que no ha reformado el sistema de protección por desempleo, pero no ha sido así: lo ha reformado, pero para ampliar la protección por desempleo. Eso fue el PRODI, y se dirigió a las personas que agotaban ya su prestación por desempleo ordinaria. Y después del PRODI, pues se ha aprobado un nuevo programa, que se llama PREPARA. Tanto el PRODI como el PREPARA combinan dos elementos: combinan una, una renta que recibe la persona desempleada durante un periodo de 6 meses, pero junto a ello, van a acompañadas de medidas... de políticas activas de empleo, medidas a... favorecer la reinserción de esas personas en el mercado de trabajo.

Solo se puede percibir un máximo de seis meses este PREPAPA.

Correcto.

¿Por qué?

Vamos a ver... Este sistema es extraordinario, ese complementario de la protección por desempleo que existe en España. Sabes que en España, cuando un trabajador pierde su empleo tiene derecho a recibir una prestación por desempleo y dura 24 meses. Solamente cuando se agota esa... esa prestación, es cuando se tendría derecho a recibir la prestación del PRODI, o ahora la prestación del PREPARA. ¿Por qué seis meses? Porque entendemos que, en un contexto como el actual, de austeridad en el gasto público, sería insostenible para, para... para la hacienda pública¹⁸¹⁶ sostener indefinidamente esta prestación. Y puede llegar un momento en que desincentive la búsqueda de empleo por la persona desempleada.

¿Cómo, qué ha dicho? “Desincentive”...

Sí: que no... ayude a la persona desempleada a buscar empleo.

Podría usted desarrollar un poco este...

Si, si. Lo que te quería decir es : si una persona desempleada tuviera derecho a una prestación por desempleo durante 10 años, eso... puede dar lugar a que esa persona pierda el interés por buscar empleo. Si tiene su situación económica asegurada durante un periodo de tiempo muy elevado, pues... puede suponer que la persona pierda el interés para buscar, para buscar trabajo.

Fin de l’entretien.

¹⁸¹⁶ hacienda pública: Finances publiques.

Entretien n°36

Ancien député socialiste, porte-parole socialiste à la Commission des affaires sociales au Parlement espagnol

Barcelona, 25 mars 2011,

« *Quisiera que me hable de las políticas de empleo...*

¿En general?

En general...

He, bueno, yo creo que en primer lugar hay que tener en cuenta cual es la evolución, en España, pues no solo ya de las políticas de empleo sino de las políticas laborales. Los 40 años de dictadura que hubo en España y que terminaron, felizmente, en el año 1975, tienen una incidencia, queramos o no, en la regulación tanto de las políticas laborales que de las políticas de empleo. Por ejemplo: hay que pensar que la norma fundamental de regulación de los derechos de los trabajadores, es el estatuto de los trabajadores, y el estatuto de los trabajadores español es del año 1980. Esto significa que fue dos años después, solo dos años después, de la aprobación de la constitución española democrática: la Constitución es del año 1978 y el estatuto es del año 1980. Esto significa que había todavía una cierta inercia de las políticas anteriores. Las políticas laborales en general, durante el franquismo, en España, pues se caracterizaron por una falta de libertades: no había libertad sindical. Esto se compenso por parte del franquismo, pues con la adopción de medidas proteccionistas, en general, de los trabajadores y de sus derechos. Por ejemplo: es curioso que España, que actualmente es el país que mas convenios internacionales ha ratificado de la OIT, la época en que mas convenios ratifico, ¡fue la época del franquismo! Curioso. Cuando la OIT es del año 1919 como sabes. Bueno, esto crea una serie de inercias, que todavía vivimos de ellas. Enton, hay un concepto tutelar de la legislación laboral. Tutelar quiere decir proteccionista, etc. Cuando muchos países, bueno en Francia también hay cierta, cierto sentido muy tutelar de la legislación de trabajo, ¿hé? Pero en la medida en que ya hay libertad sindical, en la medida en que ya hay libertad sindical, y ese concepto tutelar, a mi juicio tendría que haber cambiado. Decir que: cuando hay un concepto tutelar, o proteccionista, de la legislación laboral, pues normalmente, pues se puede pensar que existe una consideración del trabajador como si fuera un incapaz, o minusválido. El trabajador se sitúa en igualdad de condiciones con el empresario en la medida en que tiene una representación sindical. Decir: el trabajador *individual*, digamos, que esta en absoluta desigualdad con la fuerza económica que representa la empresa o el empresario; pero en tanto en cuanto el trabajador tiene la representación sindical, es decir tiene una fuerza colectiva, se puede situar en situación de igualdad. Bueno. Dicho esto, en España, la modificación del estatuto de los trabajadores mas importante, es decir mas importante en el tiempo, la primera mas importante se produjo en el año 1984. El año 1984, se produce la primera llamada hacia la flexibilización. Pero es una flexibilización de entrada. ¿Que supone esto? Que se facilita la contratación temporal. Esa facilitación de la contratación temporal que se produce en el año 1984, con el gobierno de Felipe Gonzales, y gobierno de Almunia, Joaquin Almunia que es actualmente vicepresidente de la Comisión Europea y fue ministro de Trabajo, esa flexibilización se produce pues como flexibilización de entrada. Se produce una facilitación de la contratación temporal, y es curioso que durante dos años, los dos años siguientes

a la aprobación de esa legislación, pues afloran dos millones de puestos de trabajo prácticamente, dos millones que estaban en la economía sumergida. Ese fue un efecto de política de empleo introducida dentro de la legislación laboral. Bueno. Después hubo otra modificación, en el año 1984, etc. Pero, eso es la política de flexibilización de entrada primera que se produjo. Después ciertamente ha habido un abuso. Pero claro eso es otra cuestión, es un abuso de la contratación temporal. Muchos contratos temporales. Pero eso es... no es consecuencia de la ley, sino consecuencia de la estructura productiva de España. Es decir: ahorra con el bum de la construcción, la mayor parte de contratos serán fijos de obra. Decir: una obra, cuando termina la obra de construcción, acaba el contrato de trabajo. Me sigues, ¿verdad?

Si.

Bueno. Lo que sea políticas estrictas de empleo, en España, pues tiene... Bueno, primero, la cuestión de intermediación, he, entre ofertas y demandas de trabajo. Esto lo practican las oficinas de empleo, los servicios públicos de empleo. Pero siguen siendo ineficaces. Si: los servicios públicos de empleo, en España, pues vienen a concertar ofertas y demandas en un porcentaje muy bajo. La nuevas contrataciones de producen no a través de servicios públicos de empleo, sino ahorra, fundamentalmente, a través de las agencias de contratación temporal. Ese es un problema que esta, pues, aflorando continuamente, y que continuamente hay modificaciones en las políticas de empleo relacionadas con la intermediación. Bueno, por ejemplo la reforma del año pasado, es decir... El año 1984, no admitimos todavía, porque todavía había que ir progresando, las oficinas privadas de empleo. En 1984 dijimos que no, pero ya en muchos países europeos ya existía. Pero por esa inercia, por la oposición sindical, etc., pues eso no se ha admitido. Ha habido una evolución, hasta el año pasado, que ya se admiten las oficinas privadas de empleo con ánimo de lucro. ¿He? Ya no son como antes oficinas privadas de empleo sin animo de lucro, sino que ahorra pueden obtener ganancias. Esto es la reforma del 2010, el año pasado. Y es curioso que bueno la reforma laboral y la introducción se justifica eso en base a un convenio de la OIT, pero no se quita para nada de la OIT. Bueno, otro problema que hay en España, que se nos acusa bastante de eso, es un problema, es que... el carácter proteccionista del desempleo. En España, como sabemos, hay mas de 4 millones de parados, y yo no sé ahorra si se puede ver en Internet o... cual es el porcentaje de parados que cobran un subsidio, una prestación o una ayuda – debe estar alrededor del 80%. Eso puede mirarlo en Internet, y veras. Entonces eso, bueno tu lo que sabes de políticas de empleo, pues crea una [inaudible].

¿Una qué?

Una discusión: hasta qué punto ese dinero que se destina a sufragar el paro pues... tendría que seguir siendo... seguir siendo una política *pasiva*, o convendría que parte de ese dinero fuera para las políticas activas de formación, etc. Ese es un debate muy importante, porque claro, por una parte, la protección social sirve para mantener la paz social, y sobre todo para poder vivir ; pero por otra parte, un exceso de producción [se reprend] de *protección* puede *desincentivar* la búsqueda de empleo. Ahí está un poco la [expression inaudible]. Entonces, lo que se anuncia ahorra son un paquete de medidas de políticas activas de empleo, en España, que llegan tarde, como reconoció el otro día el propio secretaria del Estado, es decir que sabía perdido el primer tren. Esto tenía que estar ya hace tiempo. Y después pues bueno esas políticas de empleo para que den efectos pues tiene que pasar tiempo. Vamos a ver que ocurre... En España además, la concertación social ha sido históricamente importante – el acuerdo con los empresarios, y todo esta... Pero últimamente se ha dificultado mucho. Los, desde mi punto de vista, los sindicatos mantienen posiciones como decimos en España numantinas¹⁸¹⁷ en la defensa de derechos. Numantina era la... una población de Segovia que, como se dice ahorra en Castellano la palabra. Imagínate un pueblo, murallas y tal,... y persistieron mucho. Es ya defensa

¹⁸¹⁷ Numantino : De Numancia (ancienne cité préromaine). *Figuré : antiques, archaïques.*

numantina, de Numancia. Pero los sindicatos, pues en cierta medida, pues están teniendo una defensa numantina de derechos, ¡que muchos de ellos ya no pueden subsistir porque las cosas cambian! Es lo que yo dije el otro día: la ley de la silla... La ley de la silla era una ley que imponía a los comercios que hubiera una silla para que las mujeres puedan sentarse descansar. ¡Eso es del año 1919 o 1918! Pues, ¡hombre, ya no tiene sentido! Es decir: si quieres es una exageración. Pero claro, hay determinados derechos de seguridad que... Lo lógico por ejemplo es que los salarios se fijen en gran parte en función de los beneficios de la empresa¹⁸¹⁸, de la productividad. Eso es un debate que están teniendo hasta ahora: el día 19, la semana pasada, debatieron una ley para terminar el acuerdo convenio colectivo. Ahí hay una lucha en que... por la parte de los sindicatos, quieren mantener su poder. Y entonces no renunciar a tener convenios nacionales o sectoriales. Pero por otra parte, la situación económica *obliga* a dar más importancia a los convenios de empresa. Porque es donde se ponen los problemas, donde hay que... donde hay que vincular la productividad con el salario. ¡Es en la empresa! No es ni el sector, ni nada de decir: “es una empresa, tiene mayor productividad, pues bueno, pues ahí cabe más, más salario.” Si no alcanza la productividad, y por tanto sus condiciones de competitividad en el mercado son malas, pues difícilmente va a poder pagar un salario alto, ¿no? Esa es una lucha que se mantiene. Entonces, la patronal le interesa la paz social. Entonces se hacen muchísimas cosas: “a mí me interesa llegar a un acuerdo con estos, y que no me monten huelgas”. Y los sindicatos aprovechan de esto. Para no innovar. Bueno, hay otra cosa: decir, la defensa... Europa. ¿he? Aquí todo el mundo habla de Europa, los primeros en esta casa. Es decir: “ah, Europa, maravilloso y tal”. Pero bueno, Europa si no nos sirve para invertir en Europa, tener empresas en Europa, Francia, Inglaterra, donde sea, para que nos sirva Europa? ¿Para defender libertades y todo esto? Pues muy bien, pero nos sabemos defender nosotros. Eso aquí no existe: la crisis, y sobre todo en Catalunya; en Catalunya se ha replegado mucho sobre si-misma, y cualquier cosa que digas “pues bueno, vamos a invertir fuera”: ¡eso es una aventura! Entonces eso es poco, en resumen, la situación. Todo lo que es la evolución de las políticas de empleo, pues van con... sobretodo siempre ligadas a la contratación... a la contratación. Es decir: es lo que los teóricos del derecho del trabajo dicen: “la introducción de las políticas de empleo dentro de la legislación laboral”. Es decir: que la legislación laboral sirva, además que para proteger derechos de los trabajadores, sirva para quedar empleo. He, claro: sirve para quedar empleo si, por ejemplo, se facilita la entrada. Si el despido no es tan caro que impida los trabajadores a los empresarios contratarles: “¿como me voy a contratar si me resulta carísimo despedir a un trabajador?”. Sea: creando figuras, como del contrato de... de fomento del empleo, figuras de contratación que impulsen el empresario a contratar. Facilitando la contratación de jóvenes. Ahorra ha habido un decreto, decreto-ley 1/2011, sobre la contratación de jóvenes. Pero claro, hay un problema: que todo esta condicionado con la situación económica Como no hay dinero, ¿como vas a facilitar la contratación de jóvenes dando subvenciones a los empresarios para que contracten? ¿Que hacen? Que para contratar jóvenes exigen hasta 7 requisitos, y tienen que ser contratos especiales, etc. Bueno, pues esto es todo: esa es la...

¿Hay una diferencia entre políticas laborales y políticas de empleo?

Si. Hombre, teóricamente hay una diferencia. Por ejemplo, un texto que se refiera a los servicios de empleo, es política del empleo exclusivamente. Servicios de empleo, es decir las oficinas, donde va un trabajador parado, y bueno: “yo vengo aquí, a ver qué puestos de trabajo me ofrecen stedes”. Indiscutiblemente es política de empleo. Pero las políticas laborales... *deben ser* también políticas en parte políticas de empleo. En el siguiente sentido : si yo regulo un contrato, como en el año 1984: “un contrato, firma”, contrato de lanzamiento de nueva actividad. Es decir, un joven, y tal, pues dice: “yo voy a empezar una empresa” puede ser de informática, de estas características. Entonces, la legislación laboral regula ese contrato de lanzamiento de nueva actividad. Pero es un contrato dirigido a crear empleo. Entonces es legislación laboral, pero al mismo tiempo, legislación de empleo. Entonces ahí hay una mezcla. Decir: “hombre, si yo regulo, en el estatuto de los trabajadores, la no-discriminación de

¹⁸¹⁸ Fait référence au débat sur l’indexation des salaires sur les prix en Espagne.

la mujer en el centro de trabajo, eso es política laboral estricta”. Haber, si yo regulo, dentro del estatuto de los trabajadores, el impulso – vamos a suponer – de un contrato de mujeres para que se incorporen las mujeres más al centro de trabajo, o al empleo, eso tiene la doble vertiente¹⁸¹⁹ de política laboral, pero al mismo tiempo política de empleo. Entonces ahorra es muy difícil distinguir política laboral política de empleo, porque la política laboral va dirigida fundamentalmente a crear empleo en un país con casi 5 millones de parados.

Me dices: “ahorra es muy difícil. Ahorra es muy difícil distinguir los dos”; ¿antes era más fácil?

Hombre, claro: es decir, cuando no hay paro, la política laboral va fundamentalmente, pues a... a proteger a los trabajadores. Pero incluso también a mantener el empleo. Con lo cual ya no se trata de crearlo, sino de mantener lo que hay. Con lo cual, pues también había en la política laboral una parte dirigida al mantenimiento del empleo, por tanto: política de empleo. Por ejemplo, pues, los expedientes de regulación de empleo, política laboral. Pero, en la medida que hay una autorización necesaria para despedir, etc., claro se ponen restricciones. Esta parte es política de empleo. Pero... [long silence; boit]. En general, pues todo es política social. Forma parte del conjunto de política social: política laboral, políticas de empleo, políticas de igualdad, de no-discriminación,.. Todo eso es... pues vamos a llamarle políticas... sociales. Pues bueno, esto... son discusiones un poco... teóricas, pero... bueno.

Y en su opinión las políticas laborales deben ser fuertemente vinculadas con...

[interrompant] ¡Claro, claro! Tiene que estar. En mi opinión, en la actualidad, y bueno no en la actualidad sino ya prácticamente, políticas laborales y políticas de empleo deben ser una misma cosa. Es imposible defender diferencia. Porque es que, piensa una cosa, decir incluso... vamos, estamos hablando de políticas de empleo, sin ponerle ningún adjetivo al empleo. Es decir el empleo, a medida que pues que vaya, pasando los años, pues tiene que ser de mayor calidad. Que es lo que se llama “empleo decente”. Luego, el empleo decente, para conseguir que sea decente, es decir que se respeten derechos, eso tiene que ser política laboral y política de empleo, claro, las dos cosas. Es decir: si yo, yo... hago una ley de política laboral, estoy intentando también que esa política laboral mejore la calidad del empleo. Que no haya accidentes profesionales, que hay un buen ambiente de trabajo, que haya cooperación entre empresa y trabajadores, e... que no haya un ambiente de toxico. ¿Y todo eso que es? ¿Política laboral o política de empleo? Pues política de un buen empleo, ¿no? Que todo esta, todo esta relacionado. Lo que pasa es que tradicionalmente, pues el derecho de trabajo pues ha sido, he... exclusivamente dirigido al contrato, a la contratación y a las condiciones de contratación : salario, la jornada, los vacaciones, etc. Pero esto esta cambiando, claro. Esta cambiando. Como lógico. Ya no se trata de decir “bueno, vacaciones: tanta”. “Salario mínimo”, pues no: salario en función de la productividad. El mínimo puede descontarlo, pero en función de la productividad. Y eso es mejora siempre de las condiciones de empleo, del mantenimiento del empleo. Bueno, pues ese... es que estamos hablando mucho tiempo, yo creo que lo que podemos hacer, es que como tienes un e-mail, pues cuando tengas alguna cosa...

Quizás tengo una...

Si. Yo es que tengo ya...

Vale, vale...

Dime.

¹⁸¹⁹ Vertiente: versant, pente.

Cuando me decía que ha perdido el primer tren España...

[Interrompant] Pues, si: cuando se ha dicho esto, lo dijo esto la secretaria de Estado, es que bueno la crisis se empieza a final de 2007, 2008, este tipo de actividades, de políticas activas, se tiene que haber pautado en ese mismo momento, o incluso antes. Ahorra es que hace ya 2 años. Casi tres. Entonces esto está en función también de quien dirigía el ministerio de trabajo, de un montón de cosas. Ese es la cosa...

Y sobre el tema de las políticas pasivas...

Política pasiva es... bueno ha habido, el ministro anterior estaba muy orgulloso de que la mayor parte de los parados cobra una prestación. Pero yo creo que esa es una mala política. Porque además hay muchísimos parados que trabajan en lo que se llama la "economía clandestina". Y habría que distinguir, y perseguir el fraude. Y eso se hace muy poco.

Y el tema del "desincentivo de la búsqueda de empleo", me ha dicho ...

Claro. Es decir: si yo, si por ejemplo yo soy un trabajador no cualificado. Un peón¹⁸²⁰ de la construcción. Y vamos a suponer que el INEM, el Instituto Nacional de Empleo del Estado, me paga 800 euros. Y si yo trabajo, pues a lo mejor cobro 1 000. ¿Me va a compensar trabajar por 200 euros? No. Lo más probable es que yo consiga más dinero haciendo lo que se dicen "chapuzas"¹⁸²¹. Te consiga 500 y cobre más. Claro, esa es la, es la forma de desincentivar la... la búsqueda de empleo. Porque mientras yo cobre el subsidio, la prestación y mis rentas en general pueden llegar a ser superiores que si estoy trabajando. Eso en España, claro, eso es así. Entonces hay que establecer, pues, un sistema, primero de vigilancia. Del que, de tal... de que los que cobren necesiten además esa, esa percepción, y después, de vigilancia de la economía clandestina. Por eso, el debate político y empleo que hay es ese. Decir: hasta que punto pues una excesiva generosidad en las prestaciones de empleo es contraria a lo que se tendría que perseguir... o sea, que se tendría que estimular que es precisamente la búsqueda de empleo y el encontrar un empleo. Pero claro, al fin de cuentas, una política de prestaciones, en un momento determinado, se acaba.

Y para terminar...

¿Sí?

Sobre este debate, tu posición, ¿cuál es?

¿Qué qué?

En este debate...

Este debate va a ser muy difícil, porque los ... los sindicatos atierran¹⁸²². Hay que pensar: los sindicatos en España es igual que en Francia. Tienen una afiliación muy baja, sea alrededor del 10, del 12, 15% máximo. Pero tienen un poder institucional muy fuerte. Francia igual. Poder institucional de los que son sindicatos más representativos, es una condición que les da la ley, y eso les da un poder en cuanto a negociación, concertación social, en cuanto además convocatoria de huelgas, etc. Un poder que no guarda proporción con su afiliación, con la afiliación que hay. Pero es que además, cuando un

¹⁸²⁰ Peón : manœuvre, ouvrier.

¹⁸²¹ Chapuzas: "bricole", travail occasionnel.

¹⁸²² Aterrar : terrifier.

sindicato, estos sindicatos mas representativos convocan una huelga, hay mucha gente que sigue. Este sin estar afiliarse. Igual que en Francia. Eso es igual.

Y el debate sobre la generosidad...

[interrompant] Esto es un debate... universitario, prácticamente. Político, nadie se atreve¹⁸²³ a entrar al fondo de eso.

Pero si entramos en el debate: tú, que sería...

[interrompant] Yo, yo soy partidario de... de dedicar más dinero a las políticas activas. O sea: arrancar¹⁸²⁴ una parte, decir que no sea tan generosa... el Estado en prestaciones. Y dedicar una parte a, una parte de ese dinero (¡no te sabría decir cuánto! Es decir no sé, decir...es una cosa muy relativa). Pero, que pienso que actualmente se es demasiado generoso en eso, y eso es contraproducente. Hombre es el viejo debate entre... dar dinero, o dar peces, o ayudar a pescar, a saber pescar. Ese es un debate muy antiguo. Lo, lo racional es ayudar a saber pescar. [moins fort:] Y mientras se aprende, a pescar, pues si habría que dar un dinero, para que la gente viva.

¿Ya pensabas lo mismo en los años 1980?

En los años 1980, estas cosas se plant... no se plantaban. En los años 1980, pues en España había todavía que estabilizar la democracia, no había ley de libertad sindical, que es del año 1985, piensa que el intento de golpe de Estado es del año 1981. Es decir: estas cosas, hum... realmente no... Si se presentaban no tenían la importancia que tienen ahora. Es decir: ahora, una vez la... las libertades democráticas están ya estabilizadas, cada uno esta en su sitio, y tal. De lo que se trata es que el país prospere. Enton en España, pues se fue el año 1986, se produce pues un choque o un impulso con la entrada en la Union Europa muy importante. Que condiciona además nuestra legislación laboral. Eso es así. Pero pues ahora, sobre todo los últimos, la primera legislatura de Zapatero, pues claro como había mucho dinero, y tal, la construcción, tal, pues vamos a... la ley de dependencia, la ley de igualdad. Estas cosas que están muy bien, pero que han supuesto una falta de previsión, porque si bien es cierto que nadie previó que la crisis va a haber, pues una recesión de este tipo, *sí que* había que haber previsto que la economía capitalista es una economía de ciclos. Y que al ciclo alcista¹⁸²⁵ puede suceder el ciclo de las vacas flacas. Eso había que haberlo previsto. La política está muy influenciada por los plazos electorales. Y eso es, pues, uno de los fallos de... que bueno, que habría que solventarle. Decir: que no... pues son tan pocos líderes de eso... de Estado: hay más políticos, que de Estado.

Ha sido diputado.

Yo fui, si, diputado durante 22 años, y además del partido socialista. Pero bueno, la política, nosotros lloramos con Felipe González, por Almunia y tal, prácticamente no se parecen nada a la política de Zapatero. ¡Lo siento pero es así! Es así, es así.

¿En qué sentido?

Pues en el sentido de que... Nosotros seguimos por ejemplo la reconversión industrial en España. Es decir: En España pues había por ejemplo altos hornos, siderurgia publica, etc. Que estaban ahí para

¹⁸²³ Atreverse : se risquer à.

¹⁸²⁴ Arrancar: enlever.

¹⁸²⁵ Alcista : haussier.

mantener el empleo. Pero que estaban perdiendo dinero. Se interesaba más comprar el acero en Polonia, Rumania, donde fuera, que producirla. Esta vez claro alguien *tuvo* que coger, como decimos, el toro por los cuernos, y lo hicimos nosotros. Y nos cuestó a mucho disgusto – esto fue en los años, entre los años 1983 y 1986. Se hizo eso, y sin embargo, año 1986, volvimos a tener mayoría absoluta. La gente no es tonta, decirse: “aguantar todo esto, que estamos...” Ese tipo de, de decisiones, Zapatero no se ha atrevido a hacerlos. Y había que haberlo hecho en la reforma del mercado del trabajo. Y en la legislación laboral. Eso no se ha atrevido a hacerlo, seguramente pues porque no tiene... el liderazgo que tenía Felipe González. Claro. Seguramente no, seguro, claro.

Y usted: ha participado directamente en la legislación del...

Claro. En todo, en toda. En toda. La de Felipe, en toda. Y después bueno, pues he estado en la OIT, y he visto lo que pasa y lo que se hace en Francia, en Alemania, y en toda... en todos los países. Y bueno, por ejemplo en Francia está llevando una política, pues, una presencia muy activa en Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo. Por ejemplo, el día 22, por ejemplo, último día, hace dos días, pues Francia y Brasil pues hicieron una... reunión entre ambos, es decir dirigida a examinar los resultados de los países en materia de legislación laboral – los resultados son materia en creación de empleo. Fue el martes pasado. Ver que indica la crisis, tal, y bueno pues organiza estudios laborales... Entonces yo que estaba ya... he visto, yo, hombre: Incidió Brasil. Tendría que tener más interés España por tal caso de Iberoamérica, Italia, tal... Entonces, claro, con mi... Ya te digo, Francia tiene un embajador en la OIT. Y la persona que representa España en la OIT, es una anécdota pero es así, ¡no habla inglés! Cuando las reuniones de los países europeos son todas en inglés! Esto ya es anécdota, pero bueno. [rire]. Esa... esa es la cosa.

¿Y usted en los años 1980 y 1990, tuvo una influencia importante [rire]?

Pues, yo creo que sí. Si la tuve. Oriente - además estas cosas se consensuaban entre los diputados, el gobierno, y tal, se hablaba. Y se... te presentaban un proyecto, y entonces el proyecto: “Si, esto para té que si, esto que no...” Al final, hombre, la última palabra la tenía siempre el ministro, ¿no? Pero había un dialogo, un coloquio, decir: “eso conviene hacerlo así, eso tal”. Entonces pues hombre, yo recuerdo que en los cuatro años que estuve en la dirección del grupo parlamentario, pues todos los lunes teníamos una reunión en Moncloa, la Presidencia del gobierno. Todos los lunes. Que tal, el día del Parlamento en la semana, con Moncloa, tal, normal. Oí: yo soy... Ya llego tarde a la reunión. *[explication des raisons pour lesquelles il doit partir]*.

Que idea... que impacto tenía usted en el Gobierno y en estas reformas...

El, el impa.... Bueno, la iniciativa siempre la da el gobierno. La iniciativa del gobierno. Pero el gobierno estaba limitado por el Parlamento. Por el Parlamento: no solo por nosotros, decir los que apoyamos al gobierno, sino por los otros grupos. Se trataba siempre del máximo consenso también con los miembros de la oposición. *[explication du système parlementaire]*. Para mantener el dialogo con la oposición. Por ejemplo, el de Roca Junyent, que es el jefe de esta casa, es de la Convergencia i Union, era diputado. Yo era socialista. Pero claro, intentar combinar las cosas de forma que ellos nos apoyaran a nosotros.

Y usted, diputado...

Yo fui portavoz. Portavoz de política social y empleo.

Si. Y: ¿si había un gran suceso personal sobre las políticas laborales, que sería?

Hombre, nosotros, pues siempre estábamos un poco a las sombras. Ahora por ejemplo, cuando se produce la reconversión, en el año 1985, las reformas de la seguridad social, tal, tuvimos que explicar a la ciudadanía y a los sindicatos cual era nuestra posición. Con lo cual, pues, bueno... El plan de empleo juvenil, plan de empleo juvenil del año 1988, pues se provocó la primera huelga. 14 de diciembre del año 1988. Yo defendía ese, no solo como parlamentario sino fuera. Dices como: "estabas dentro del..." Bueno. Esto realmente es que UGT fundamentalmente, que era sindicato socialista, ¿estaba en contra de este plan de empleo juvenil? Pues si quieres que te diga la verdad, no lo sé. Yo lo que sí sé, es que el secretario general de UGT, que era socialista, y muy amigo de Felipe González, pues tuvo un enfrentamiento personal. Entonces, claro, como no sabes hasta qué punto pues aquella huelga pues fue... motivada o inicialmente por un enfrentamiento personal entre líderes, o fue realmente una oposición fuerte al plan de empleo juvenil. Yo, nosotros éramos partidarios de que los jóvenes tuvieran acceso al empleo, aunque [silence] perdieran algunos derechos. Pensábamos que lo fundamental es, era el acceso al empleo. Entonces esto se calificó como "contratos basura", pero los jóvenes siguieron hasta no... no desempleo. Y no hay más basura que estar parados. Nos vamos?

[en partant] ¿Ha siempre sido político, o antes... ?

No: mi profesión es la de inspector de trabajo. Sabes que inspector de trabajo en España, inspector de trabajo es un cuerpo de los más importantes en la administración, y bueno como inspector de trabajo pues estuve en tres provincias.

¿Qué tipo de estudios hizo usted? ¿Dónde estudio usted?

El derecho.

Derecho. En la...

En la Universidad de Valencia.

Fin de l'entretien.

Entretien n°45

*Responsable du Service des Programmes d'Insercion laboral" à la Generalitat –
Département de l'Emploi*

Barcelona, Catalunya, 23 mars 2011,

« Quisiera que me hable de las políticas de empleo...

En general?

Sí...

Bueno... Como políticas de empleo, en la... no circunst... Bueno, como políticas de empleo, en Catalunya, y bueno en España y tal, hay de diversas... Es una base muy amplia, ¿no? porque es tanto los que han perdido el trabajo recientemente y que provienen de prestaciones "contributivas" diríamos – de derecho del... al trabajo. Y otras que son, pues mas asist... "asistenciales", entre comillas digo, porque la característica en Catalunya, que es diferente del resto de las comunidades autónomas españolas, es de contraprestación¹⁸²⁶. O sea que el objetivo principal de la renda mínima en Catalunya es la inserción laboral. Entonces, hay toda una serie de políticas que se dirigen a aquellas personas con un alto nivel de vulnerabilidad, que serian: personas en situación de exclusión, personas en... discapacitados, personas con... problemas diversos, ¿no? Entonces la renda mínima, de alguna manera, se ha convertido en el eje fundamental de todas esta políticas de empleo dirigidas a estos correctivos con más vulnerabilidad. También las empresas de inserción en paralelo, son otro de los instrumentos que estamos creando, y que estamos, diríamos, avanzando, para que personas que no pueden dirigirse a la empresa ordinaria, pues por medida de una experiencia laboral concreta, pues puedan adquirir todos unos aspectos más de competenciales, de formación etc., para... para incorporarse al mundo laboral, ¿no? Entonces, desde el servicio que llevo yo – que llevo el tema de empresas de inserción, el tema de renda mínima, y tal, pues estamos organizando, diríamos, pues todas estas políticas dirigidas a la inserción laboral, de colectivos con especial dificultad. También tenemos alguna línea, para trabajar con la empresa ordinaria, para todo el tema de la responsabilidad social y tal, para que, para facilitar el ejercicio de la responsabilidad social a través de la contratación de estos colectivos en la empresa ordinaria. Y bueno, en general diríamos las políticas para personas con dificultades, muy resumido, seria esto.

Vale. Me ha dicho que el objetivo es la inserción laboral...

Si. Si, si. Todas las personas que cobran la renda mínima de inserción no pueden, por las circunstancias determinadas, hacer en el momento concreto medidas de inserción laboral. O sea: hay personas que las pueden hacer, otras que tienen, que las... que están en un estado que llamamos de "atención psicosocial", que por diferentes motivos, en aquel momento no pueden hacer las medidas laborales. Y esperamos a que sea el momento oportuno diríamos para dictarlos las medidas laborales. Ejemplo: pues una familia mono-parental, con hijos pequeños a cargo, que no tenga un recurso para dejar a los, a los críos, pues no les ponemos medida laboral hasta que no se ha solventado este, diríamos, problema. O una persona con toxicomanía que no ha hecho unos meses preventivos de deshabituación, etc. Cosas así.

¹⁸²⁶ Contraprestación: "compensation"

Me ha dicho que todos “los beneficiarios deben hacer...” o “no deben hacer” ?

Todos los beneficiarios deben hacer medidas laborales. A partir de los 16 años. Pero, el tema está el que, por diversas circunstancias, muchos no pueden hacer. Como los dos casos que te he comentado. Y entonces, lo que hacemos es que pagamos igualmente la renda mínima de inserción, pero les ponemos en moratoria las medidas laborales. O sea: no se las dictamos en el momento, sino se las dictamos cuando creemos que las pueden iniciar.

Y como se decide este tipo de ...

Este tipo de, de acuerdo, se decide a través del asistente social, sea la atención primaria, y los técnicos que trabajan en el programa. Se hacen muchas veces un seguimiento, y se pauta todo un... Bueno, se hace un plan individual de inserción, tanto social como laboral, y entonces allí se pautan toda una serie de acuerdos entre el beneficiario y el técnico, y la asistente social, que es que tramita la... el expediente, diríamos.

Y a partir de cuando la persona debe firmar...

Firman un convenio, vale, un convenio de inserción. Y allí pues constan [figurer] todos los apartados – tanto las medidas sociales que deberá cumplir, como las laborales. Están todas las medidas que deberá cumplir la persona. Las sociales, pues, pueden ir desde escolarizar a los hijos, bueno, toda una serie de medidas más sociales; y las laborales, pues, se comprometen a ... Nosotros aquí tenemos los dispositivos ... (idéal, diríamos) para estos beneficiarios: son itinerarios personales de inserción laboral. Entonces se parte de un diagnóstico de la ocupabilidad, y partir de aquí, se deriva a una fase concreta que la persona, pues... para que pueda absorber toda una serie de competencias, tal todo sociales como laborales, para mejorar su grado de ocupabilidad. Entonces, estamos trabajando todo el tema más competencial: formación en ámbitos sociales, formación en... básico instrumental. Porque en algunos casos la formación es muy baja, el nivel de formación es muy bajo, entonces tenemos que hacer una previa, a veces para poder, diríamos,... mejorar su grado de ocupabilidad.

¿Como se evalúa la ocupabilidad?

¿La ocupabilidad? Bueno. Lo que estamos haciendo es que hemos hecho todo (bueno, te lo daré) [presente un document]. Hemos hecho, dentro de los itinerarios... bueno, una asignatura pendiente diríamos, es... mejorar la calidad de estos itinerarios. Y mejorar la eficacia de estos itinerarios. Entonces hemos hecho, bueno, un trabajo premio, identificando cuales son los de los elementos o factores que pueden determinar que se mejore la eficacia de estos itinerarios y la calidad de los mismos. Y a partir de estos factores, pues hemos ido desarrollando unas pautas. Y ahora tenemos que, este año precisamente vamos a... a trabajar en ello. A hacer un sistema de indicadores, desarrollar un sistema de indicadores, que podamos medir precisamente es la calidad. Que es la adquisición o el grado de... de ocupabilidad. De estos beneficiarios, de alguna manera. Y esto ahorra lo estamos trabajando, porque... Bueno, habían trabajos hechos, pero tenemos que ir avanzando un poco más en este tema.

¿Sería porque había insuficiente evaluación de la eficacia?

Si. Si, si. Yo creo que si, que había... Bueno, hay evaluaciones que se hacen y tal, pero que también creo que es importante o sea... Una cosa es las certificaciones en cuanto a la formación, que esto está ya desarrollado; y otra cosa sería, ya, a nivel mas competencial, saber... hacer un sistema de

indicadores que podamos medir un poco la adquisición de estas competencias, ¿no? Y esto es lo que, yo creo que se tendría... que tenemos que ir trabajando, conjuntamente con las entidades que trabajan todos estos itinerarios, para poder... Bueno, pues para poder medir bastante mejor la eficacia de estas medidas. Porque si no, pues bueno sabemos que son eficaces porque son convenientes, pero no sabemos el grado de, de, de... bueno, de adquisición de competencias y tal. Entonces esto lo estamos... bueno ahorra, hemos hecho este primer paso, que es importante, y ahorra este año, pues, tenemos pendiente esto de medir todo, bueno... Establecer todo el sistema de indicadores nuevos en este sentido.

¿Qué tipo de instituciones hacen las prestaciones de formación?

Son, normalmente son entidades sin ánimo de lucro. Algunas que hacen muchos años que trabajan, tipo ONGs y tal... que trabajan en esta... esto campo. Que tienen una experiencia importante al tratamiento de estos colectivos. Y algunos ayuntamientos también, cuando se trata de zonas que, por el nivel de paro, y el nivel socioeconómico de la zona y tal, pues hay ayuntamientos a veces también han desarrollado sus áreas de promoción económica, y también algunos están especializados en colectivos. Y también colaboran con nosotros. Básicamente son... Catalunya tenemos unas 80 entidades que trabajan, diríamos en este tema. Luego están las empresas de inserción. Que las empresas de inserción, también, que en Catalunya tenemos 52 empresas de inserción. Dentro de España, es la comunidad que... casi que tenemos bastantes más, junto con el País Vasco que también tienen bastantes. También con las empresas de inserción trabajamos bastante.

¿Qué institución paga los prestadores: es directamente la Generalitat?

Si. A través de subvenciones.

¿Que son financiadas por el estado?

Normalmente están financiadas, cofinanciadas por la Generalitat y el Fondo Social Europeo. Normalmente trabajamos así. Y algunos, bueno, algunos proyectos de conferencia sectorial, y tal, ... pero... Normalmente, es Fondo Social Europeo. Que trabajamos.

Porque “normalmente”?

Pues porque... digo “normalmente” porque es que ahora estamos enviando los presupuestos, que están muy mal, y entonces pues tendremos que ampliar el tema. Hacia otros, a lo mejor... buscar otros... bueno... Otras maneras de buscar financiación, ¿no?. O sea, que tenemos que estar un poco abiertos en este sentido.

Si?

Si. Si, si. Porque, claro, algun... Piensa que los beneficiarios de Renda Mínima nos han triplicado, estos dos últimos años, y entonces esto hace que todas las medidas de inserción, y todo, también tenemos que destinar mucho... mucho dinero a poder atender a todas las personas, y formarlas, y tal. Y bueno. Entonces, pues, la crisis económica hace que los presupuestos no son los que eran, y que hay recortes y tal. Y por tanto, habría que ... que las medidas, o sea... y la colaboración de lo público y lo privado, o algunas otras maneras de poder abarcar [recouvrir, englober] todo el tema. Si no, pues es complicado. Hemos pasado de 11 000 beneficiarios, más o menos vigentes que teníamos como media anual, a tener 32 000 familias. O sea que... el salto es muy grande, y solo en 2 años. El impacto es serio. También en cuanto a lo que supone de incremento del presupuesto de la nomina de la renta mínima.

Sea: si pagamos, no sé, 85 millones de euros, pues ahora estamos en 200. Más de 200. Y terminaremos el año con 230 o algo así. Entonces eso hace que se dispare mucho el presupuesto. De nomina. O sea de prestación. Y bueno en paralelo hay que, también, pues... siendo todas las medidas de inserción.

¿Pero la nomina, la prestación, es financiada indirectamente por el Estado?

No, es Catalunya, todo. Por la... Es presupuesto propio, todo. La pagamos desde aquí. Si, si. El Estado no nos da nada con esto. No. Por esto, cada comunidad autónoma tiene su propia, su propia idiosincrasia [particularité], su propia prestación, a su manera, o sea... E incluso el importe cambia mucho de una autonomía a otra. Requisitos, todo. Cambia bastante.

¿Y cambia, de un año al otro, en función del número de personas que deben ayudar? cambia el importe del Estado?

¿EL importe del Estado? No te entiende....

La Generalitat tiene un presupuesto estatal, y depende del número de personas...

[interrompant la question] de personas: es un presupuesto abierto. Es de los pocos que están abiertos. Si, y en función de la necesidad, este presupuesto siempre está abierto. Si, no es que sea cerrado, y que dijeran: "este año está aquí". No. Y esto es en función de las necesidades. Y cada año, claro, va cambiando, pero además va cambiando mucho al alza. Porque, claro, ya te digo, pues pasado de 80 millones de euros a 160 y este año más de 200.

200 millones...

200 millones de euros. Solo de prestación.

De renda mínima...

De renda mínima. Si si. Y esto supone, claro, una serie de cambios.

¿Y que dicen los representantes?

¿Los políticos?

Si.

Pues no [ríes]. Los políticos, bueno, no dicen... nada, pero claro. Haber. De momento... Haber, la renda mínima siempre ha sido una prestación que está muy consensuada con todos los agentes sociales y económicos. O sea que cualquier modificación tiene que pasar por un consenso, y siempre ha sido así. Entonces, claro, por mucho que opinen... mmh, cosas diferentes, pues no se puede cambiar, siempre. Son plenamente conscientes que hay que pagarlo y que, por tanto... pues, hay que hacer este esfuerzo a cambio de otras políticas, ¿no?

¿Hay un consenso?

Si. Es bastante consensual esta... la renda minima siempre ha sido muy consensual: entre los sindicatos, la patronal, todo. Si si.

¿Incluso en todos los partidos políticos? ¿No hay críticas políticas?

Abiertas, no.

¿Abiertas? [rises]

O sea, en debate, no. Habrá, si... detrás dicen que esto no puede ser que tal, esto ya... no lo sé. Pero abiertamente, no. No hay críticas en este sentido. De momento. De momento no. [silence]. Lo que pasa es que, llega un punto que como el presupuesto es tan elevado, supongo que, habrá un momento en que... en que, bueno... es un problema porque, claro, ... pero también es un problema la crisis económica, sea que es toda... sea...

Ayer, hice una entrevista en la Generalitat también, y alguien me habló de la “generación ni-ni”.

¡Ha!...

¿Qué es exactamente?

Bueno, esto es un tema que se han inventado un poco. Yo creo que es más mediático que otra cosa. Que es lo de los jóvenes, que hay jóvenes que dicen que ni estudian ni trabajan. Les llaman “ni-nis”, la “generación ni-ni”. Bueno, esto es un poco... supongo que habla de todo, ¿no? Habría [il y aurait] la gente que estudia y trabaja y otros que, pues, no. [silence]. Yo creo que, haber... Otra cosa es el tema aquí... el tema de enseñanza, de educación y tal, que está muy mal planteado, aquí en España, en general: hay un fracaso escolar muy grande, y entonces habría que encontrar cuales son los elementos que hacen que sea tan grande el fracaso escolar que hay aquí. Esto sí. Y que entonces, que la gente está muy poco formada, muchos jóvenes abandonan todo el sistema de educación y tal muy pronto, y entonces, claro, no están formados en nada. Luego, la formación profesional de aquí tampoco está muy desarrollada, y muy profesionalizada, y hace que hay mucha gente que no está formada en nada. Entonces esto, pues, va en contra un poco de buscar trabajo, de, de todo. Luego por otro lado están los que son universitarios. Universitarios también tenemos bastantes, pero claro, el otro tema es el nivel de empleo que hay un tanto por ciento de jóvenes muy alto, como el 40 por ciento, que están en una situación de paro. Sea que esto es un problema... sea que ya no sé si es culpa de los “ni-nis” que no quieren trabajar y tal, o yo creo que también es culpa un poco del sistema, ¿no? De cómo se ha llegado el problema. Porque la gente, si no les gusta trabajar o estudiar es porque a lo mejor no les han sabido motivar tampoco para... bueno, no sé. En Francia, por ejemplo, no pasa esto tanto. [silence].

El paro juvenil es un tema...

Es un problema también. Pero la educación, por ejemplo allí está bastante mejor en... [rises] ¿no? Es la visión que tenemos aquí. La enseñanza pública está bastante mejor en Francia. [silence].

Aquí, ¿a partir de qué edad se puede recibir la renta mínima de inserción?

Aquí se puede recibir a partir de los 25, pero siempre hay excepciones. Aquí, tenemos una renta... [légère toux] La renta mínima de aquí está en el año 1990. Empezó en el año 1990, y la ley es del 1997. Es decir, hace como 20 años, bueno, 20 no... pero hace muchos años que tenemos una ley. Esta ley nos ha permitido adaptarnos a las circunstancias económicas y sociales del momento, mas o menos adaptarnos, porque era muy abierta. Y lo hemos hecho a través de excepciones. Sea: todos los requisitos están excepcionados de alguna manera. Por tanto, esto hace que te puedas adaptar muy

fácilmente. Ahora, ya ha llegado un punto que ya está más que obsoleta esta ley. Porque ya no se puede excepcionar nada mas. Ya, supongo que se trataría de hacer una nueva, ¿no? Pero, el... por ejemplo, los... Pueden cobrar la renta mínima: 25 [años]. Menos los menores que tengan hijos a cargo a partir de 18; o menos que tengan pobreza severa a partir de 18... O sea: todas las... los requisitos, hay siempre, un poco, la excepción, para poder acoger aquellas personas, bueno, con una necesidad real de alguna renta mínima.

Pobreza severa: ¿Qué significa?

Bueno, esto sí que es un término que lo hemos puesto y... extrema pobreza o pobreza severa, se trataría de aquellas personas que, en un momento dado, aunque ha ido en una situación muy, bueno... que no tiene ninguna cobertura ni económica ni social ni nada, y que entonces los eximimos [exempter] de algunos requisitos. Para poderles pagar directamente la renta mínima. Esto tiene que estar, hum... esto... lo configuran... no nos tenemos definido : ‘pobreza severa es tal, tal,...’ Hay unos indicadores, pero es a través de la atención privada en situaciones muy concretas, que decidimos si... Es un poco, entre comillas, “arbitrario”. Porque es embase a un trabajador social que, de alguna manera, certifica que esta persona está en una situación extrema. Y que por tanto, le puede entrar. Si.

A partir de los 18 años...

Sí, porque antes, ya algunos, cuando son jóvenes y tal, y están en una situación difícil, normalmente dependen de la dirección general de la infancia y adolescentes. Entonces, son ellos los que, más o menos, están protegiendo diríamos el tema.

Me has dicho, “entre comillas”, que es un poco “arbitrario”...

Si. Porque no hay un indicador de decir: pobreza extrema o pobreza severa, es tal tal tal. Arbitrario en este sentido. Pero lo que no es arbitrario es que tiene que haber el certificado del trabajador social. Para poder acreditar el tema. Pero que no, no hay un indica [toux légère]... un... todos unos factores que digas : “esto es pobreza severa”. Queda muy difícil. Bueno, no es que [terme inaudible], es muy difícil de pactar, pautarlo¹⁸²⁷ tan exactamente.

Es que la ley de la renta mínima es muy abierta...

No, bueno muy abierta... es parecida ya a la, la del resto de las comunidades autónomas. Es bastante parecida. Son: un año de residencia continuada efectiva en Catalunya, bueno, todo una serie de requisitos que normalmente no se alejan mucho del resto de las comunidades. Lo que si que tiene la renta mínima en Catalunya es que hemos desarrollado, a parte de la renta mínima, que es la renta básica más los complementos adicionales en función del número de miembros de la unidad familiar – que los pagamos 52 euros para mejor... Bien. (Pero esto, te lo puedo dejar). En función del número de miembros de la unidad familiar les damos un suplemento adicional de 50 euros. Entonces, lo que pasa es que en función, un poco, del perfil, de las necesidades de cada unidad familiar, les damos un complemento. Hemos desarrollado un sistema de complementos para familias monoparentales, personas solas, familias que tengan menores con hijos a cargo 16 años, con problemas de discapacidad,... Todo una serie de factores a los que damos un complemento. Y esto sí que hace superar bastante el nivel de cobertura en relación a otras comunidades autónomas. Y luego también hemos desarrollado el tema de los complementos de inserción laboral. Que son: que cuando una persona encuentra un trabajo, que esto en Francia también lo han hecho, entonces les pagamos un

¹⁸²⁷ Pautar : « dar reglas o determinar el modo de ejecutar una acción ». Real Academia Española, *Diccionario esencial de la lengua española*, 2006.

140 euros – algo así – de complemento a la inserción laboral. Para un poco, hm, estimular que la gente no se acomode cobrando la prestación y que sea más... proclive [enclin], ¿no?, diríamos, a encontrar trabajo.

¿Que sea más qué?

Más, bueno, que esté más... más disponible para encontrar trabajo. Porque a veces, bueno como los salarios son los que son, y la renta mínima, pues, al final, también es, hm, bastante alta, pues algunos casos, no, no acababan de dar el paso [sauter le pas] de encontrar un trabajo. Y el complemento hace, pues, que sea más atractivo, ¿no?, el hecho de ir a trabajar, más... Bueno, para impulsar un poco las medidas de empleo. Esto un poco en Francia también lo han hecho, y lo estuvimos hablando con ellos, que, más o menos, lo... estamos en una línea parecida. Que... No sé como acabaré de, no sé si han hecho evaluaciones últimamente, pero bueno, más o menos lo hicimos a la par [en même temps, simultanément, au même niveau] esto.

¿Desde cuándo existe este complemento?

Esté, desde hace tres años. Tres años, algo así.

¿En Catalunya especialmente?

Si. Aquí en Catalunya. Si. El resto no, no me consta [je ne suis pas sûr] que tengan en un otro sitio.

No es una obligación estatal...

No, no. Es que cada... es lo que te decía: cada comunidad autónoma ha desarrollado su propia renta mínima con sus... cosas diferentes. No hay pautas comunes ni nada. Si que se han puesto bastante de acuerdo con lo del tema de residencia y tal, para que no fuera un efecto de la concentración de rentas mínimas en una comunidad autónoma determinada. Pero el resto de requisitos y tal, pues todo el mundo los pone a su medida un poco.

¿Y porque hace tres años ha sido desarrollado este complemento?

Pues porque se quería un poco, hm, primar el tema de la inserción laboral. Y uno de los hándicaps que teníamos era este que, haber, que como los salarios tampoco han subido tanto y el salario mínimo es el que es, pues a veces el hecho de ir a trabajar no era suficiente... motivador para la persona beneficiaria de la renta mínima para... para ir a trabajar. Y entonces, pues, dimos el complemento.

¿Ir al trabajar no es “suficiente motivador”?

Si: más que nada porque, si de renta mínima igual cobraban 800 euros, y a lo mejor de... un salario igual, son 850, pues, haber, no era... sea, la relación entre el salar... entre el trabajo y no trabajo, y en cuento al dinero que cobraban, pues no... vamos: no incentivaba el hecho de que alguna gente trabajara. Entonces, bueno, queríamos evitar esto, ¿no? Que se cronificaran¹⁸²⁸ las personas cobrando la renta mínima y que fuera un salario social. Para evitar esto, pues desarrollamos el tema de lo complementos. [silence]. Para que lo vean como un incentivo más, ¿no?, vale... [silence]. Faltara evaluarlo.

¿Cómo?

¹⁸²⁸ Néologisme provenant du vocabulaire médical et psychiatrique: ‘*devenant chroniques*’

Que faltara hacer una evaluación, ver el impacto, como ha ido y tal. Esto si. Ahora no lo tenemos... muy medido esto.

¿Antes, hubo una evolución que dijo que la incentivación para trabajar no era suficiente?

[pas de réponse. Interrogation du regard]

Habia una evaluación, antes, hace...

Si, si si. Hemos hecho evaluaciones. Haber tenemos algunos colectivos, un poco, diríamos, "cronificados"¹⁸²⁹, ¿he?. Cobrando la renta mínima, y bastante identificados, he, tambien. Bueno, para entrar... no entraré en esto, pero, sí: tenemos algún colectivo pues que no hay manera de decir "de que encuentre un trabajo". Bueno, son recitantes, diríamos, a encontrar trabajo. Tambien hay mucha economía sumergida y esto somos bastante conscientes. O sea que, entre la economía sumergida y la renta mínima, pues poder... tirando¹⁸³⁰, ¿no? [sourires]. Y bueno también lo que se han hecho para evitar la economía sumergida es que aquellos que inicien auto-ocupación, pues les pagamos durante los dos primeros años, el régimen de autónomos. Para normalizar estas personas, y que puedan abrirse al mercado de forma legal, ¿no? Y evitar así que, que hicieran... más economía sumergida. Pero bueno,... tenemos que... esto es una situación, en general en España, bastante común.

¿Y para los colectivos "recitantes" a trabajar, qué son las razones?

Bueno, incluso culturales también. Yo creo que culturales, de actitud, de costumbre, de hábito, un poco, no sé, de generaciones anteriores que han visto hacer así, lo hacen... Un poco, haber... Uno de los colectivos que tenemos en este sentido es la etnia gitana. Tenemos personas de etnia gitana pues que... cuesta que den el paso a veces a incorporarse a una empresa tradicional. También es verdad que hay empresarios recitantes a contratar gitanos. Están las dos partes, ¿he? Pero están las dos: sea, no solo una. Y luego, mucha gente... por actitud y por hábitos y tal, la etnia gitana, pues muchas veces ha ido... ha ido trabajando de forma... sumergida. ¿no? Pues sea con ventas ambulantes,... La idea era un poco, pues, trabajar con ellos el hecho de que se normalizaran. Y a través de incentivos como pagarles el autónomo de 2 años, es una medida más adaptada, ¿no?, a la, a los... a su, a sus perfiles. Porque son bastante reticentes también a... Incluso nos hemos encontrado: gente que hacia practicas súper perfecto, de personas de etnia gitana, y que luego, les hacían un contrato y decían que no. Porque miedo, no sé, es una cosa de actitud a veces... Y luego también están las políticas de genero en este tema que son básicas, que las mujeres pues quedan muy... muy aparte, ¿no?, del tema.

¿Que otros tipos de colectivos?

Si, básicamente como colectivo y tal, y como culturalmente, es la etnia gitana, básicamente. Luego, en cuento a la inmigración, tenemos, bueno, algunos que los cuesta más también que otros. Si, por ejemplo marroquí y tal, les cuesta más encontrar trabajo, pues que otras personas, ¿no?, que han... no sé, de otros países. Esto sí que lo tenemos un poco identificado.

¿Y para estos colectivos, las incentivas financieras parecen ser una buena solución?

Bueno, haber... No es la perfecta, pero bueno... Puede ser una solución. Pero aquí, si que tenemos un trabajo abierto también, para mirar, haber, como podemos incidir más en estos colectivos. Queremos

¹⁸²⁹ Idem.

¹⁸³⁰ Expression familière : *Faire aller, s'en sortir*.

hacer también un... profundizar un poco, buscar vías que podamos integrar más fácilmente estos colectivos. Un poco más adaptando del tema tanto competencial, de formación, y todo esto. Porque si no, les cuesta mucho de incorporarse a... a los itinerarios, y... Les cuesta bastante.

¿Que quiere decir con “les cuesta bastante”?

Les cuesta, pues... Que son recitantes a participar de las medidas de inserción. Entonces lo que hacen muchas veces es ir al asistente social, decir que tienen... que no pueden trabajar, que no sé qué, bueno que buscan excusas, ¿no?, diríamos, en muchos casos. Entonces están en una situación de atención psicosocial y, bueno, es un trabajo que hay que ir haciendo, de... Sobre todo con los jóvenes. Intentamos trabajarlo, un poco, con la gente más joven. Que son más, más abiertos en este sentido.

¿Para las personas que no quieren trabajar o “entrar en un itinerario de inserción laboral”, qué se hace?

Bueno, si está justificado, porque tiene algún tipo de... de esto, pues nada. Con el informe del asistente social se le respeta y no entran. Si no está justificado, y es porque no quieren trabajar, se les suspende el expediente. Le suspendemos la renta mínima. Si sí, esto sí.

¿En qué casos?

Bueno. Hay un... Por ejemplo, pues, una persona que no va a las medidas porque no quiere o que no quiere coger un trabajo, se lo puede suspender. Se le suspende la renta, ya no cobra más, ¿no? Y no... Bueno tenemos cumplimientos: mensualmente, suspendemos gente que muchas veces, luego, cuando suspendemos, dicen que no podían, que no sé que,... Bueno, entonces, tienen la voluntad, no, diríamos de incorporarse y entonces les volvemos, bueno, con... si demuestran realmente que van a hacerlo, pues entonces les volvemos a dar la renta mínima. Es un poco... Lo utilizamos la contraprestación como... como un instrumento pedagógico. En parte. Decir: pues si no, si no vas a participar y no vas a encontrar trabajo y tal, pues te podemos... te sacamos la renta mínima o por ejemplo que... una familia que no quiere escolarizar a los hijos o lo que sea, pues también se le puede sacar. O sea: las medidas sociales también son susceptibles de incumplimiento. Igualmente que las laborales.

¿Y es frecuente este tipo de suspensión?

Si, bueno, si, si. Se hace, ahora, la verdad es que con el avalancha que nos ha venido de personas a cobrar la renta mínima hemos relajado un poco el tema del seguimiento. Porque hemos realizado a nivel de gestión, toda la demande, de acoger a las personas y tramitar expedientes, y hemos relajado bastante todo el tema del seguimiento, porque no podíamos.

Porque no podíais?

Porque no tenemos suficientes efectivos. Porque se nos ha triplicado la demanda y en cambio el numero de técnicos que trabajamos pues no se ha triplicado. Y entonces eso hace que van muy muy así, ¿no?, trabajo y no pueden hacer tanto seguimiento como hacía falta, ¿no? Sea, hace solo 3 años, o 2 años y medio, había un seguimiento mucho más pautado, y tal. Y ahora pues hemos relajado porque claro, hay que hacer todo lo demás y no llegas a todo, y vamos cambiando a ver cómo podemos organizarlo mejor pero.... Así todo puesta. Porque claro: tenemos que absorber toda la gran demanda que tenemos. Que es muy, muy elevada, he. Hemos pasado de resolver 350 expedientes¹⁸³¹ mensuales a resolver 1500. Claro, no se puede.

¹⁸³¹ Dossier.

¿El número de personas que trabajan aquí no ha cambiado?

Bueno, alguno sí. Nos han incrementado (porque es un programa interdepartamental entre el departamento de bienestar social y trabajo) entonces sí: un poco la plantilla, de esto, han puesto 7 o 8 técnicos más. Pero no son, así todo no son suficientes porque, claro, es que ha triplicado la demanda.

En general, hace tres años, una persona que cobraba la renta mínima de inserción veía un trabajador social o un técnico aquí ¿cuántas veces en un año, por ejemplo?

Ha, depende, depende del territorio, y tal. Nosotros, lo que hemos hecho es: diferenciar los casos sociales de los laborales. Sociales son aquellos casos que necesitan un seguimiento más continuado por parte de los servicios sociales. Y los laborales son aquellos casos que la gran dificultad de la persona era solo un tema más económico – que de otro ámbito. Entonces esta persona ya no necesita un seguimiento tan directo, sino que es una vez cada... cada año, por parte de servicios sociales. Y esto lo hemos hecho par un poco que no se colapsarán los servicios sociales con personas de perfil laboral. Porque tienen que atender diríamos a los otros colectivos. Entonces, un poco ya te digo, en función del territorio, del numero de destinatarios que tienen, y... Por ejemplo: en Lérida, pues se conocen a todos los PIRMI¹⁸³² de Lérida que son (no sé de memoria); pero aquí en Barcelona, pues es más “light”. Y en según qué barrios, pues aún más. Porque depende, ya te digo, del numeor de personas que hay que atender, va cambiando un poco... Y también depende del profesional. Porque hay unos profesionales que llevan muchísimos casos, y se lo saben todos. Y en cambio otros, sea, es que depende de muchos factores, ¿he? No está establecido: “hay que verlo 2 o 3 veces”. Esto no, no... no lo tienen pau... tan pautado. Y los servicios sociales dependen de los ayuntamientos. Entonces cada ayuntamiento y cada coordinador pues, un poco, pauta su seguimiento particular con los usuarios, etc. O sea que no... desde el programa, esto no lo podemos pautar.

Ahora, con el contexto del creciente número de personas con la renta mínima, es posible que haya personas que no tengan un seguimiento...

Es posible. Sí. Si. Este es uno de los temas que ahorra estamos haciendo un plan, diríamos de gestión, para mejorar este tema. Si porque, claro, se nos ha... es que ha crecido el triple en 2 años. Y esto es una... Por mucho que hemos ido cambiando la manera de gestionarlo y tal, pero llega un punto que no... que se escapa, porque es muy difícil, muy grande el tema.

¿Todos, el 100% de las personas firman el contrato?

Si. Antes lo firmábamos nosotros, hace tres años, los técnicos nuestros: recibían a las familias y los mayores de 16 años firmaban. Ahora lo hace la asistente social. Porque también esto tuvimos que cambiar, que no podíamos, diríamos. Lo que hacemos es que cuando aquí, un poco, a partir del trabajo que hicimos con los centros colaboradores, las ONG's y tal, incidieron ellos mucho en la conveniencia de... incidir más en el tema del contrato. Y ahorra sí que lo que hacen, es que cuando les asignamos medidas de inserción laboral, en la primera entrevista, pautan ellos, entre ellos, una serie de, bueno, de objetivos y tal, y entonces lo firman otra vez. Pero con la ONG. Pautan unas pautas de trabajo común.

¿Esto es automatico? Cada vez, deben decidir...

¹⁸³² Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción.

Si. En la entrevista inicial, que es donde se hace un poco el diagnostico de la ocupabilidad. El diagnostico de la ocupabilidad es ver un poco el potencial de la persona, también del entorno, bueno de las capacidades, la formación etc. Pero que también es la hoja de ruta para todo el itinerario. Y hay que ir adaptando este diagnostico de la ocupabilidad para el momento y... es un poco la hoja de ruta que seguirá con el usuario, el centro colaborador.

¿Sabe más o menos una idea del porcentaje de suspensión que hay en un año?

¿De suspensión por qué? ¿Por incumplimiento?

Sí.

Tendría que mirar, pero... Antes yo creo que había... que era más elevado porque lo que te digo: por el seguimiento tan constante, y que ahora, pues bueno... Antes debía ser del 20%, casi. Queda bastante. Y ahora que ha disminuido pero no te lo puedo decir porque ahora no sé en qué nivel estamos de esto. Ha bajado, porque claro, no hacemos el seguimiento tan constante.

¿Era un 20% de suspensión total, o durante un tiempo definido?

Bueno, más o menos, he, de media. Si. La inserción laboral era el motivo de suspensión más alto, que era un 40%. Estamos sobre el 40. También nos ha bajado, porque claro, cuesta mucho más de que encuentre un trabajo que hace unos años. Pero estamos sobre el 40%, 50 a veces. Y ahora no, ahora está mucho más bajo.

La inserción laboral era el motivo principal...

Si. De salida del programa.

De salida del programa...

De suspensión. Suspensión o extinción. Porque ahora que hace un año que están suspendidos se extingue. Desaparece el expediente.

¿Puedes desarrollar este tema?

Si: nosotros diferenciamos entre suspender un expediente, que es que no le pagamos, pero en cambio esta abierto, continua abierto el expediente, porque igual nos vuelve. Porque el mercado del trabajo es él que es, y entonces no les decimos que vuelvan a tramitarlo todo, desde un inicio, sino que lo vamos [terme inaudible: probablement "a integrar de nuevo"], con el mismo... historia personal, etc. Otra cosa es que, a cabo de un año, que esta suspendido, pasamos al motivo de extinción, a nivel administrativo. [...]

¿Pero de suspensión como sanción?

¡Ah, como sanción! He, sí, bueno, entonces, si...

Un porcentaje...

Un porcentaje, más o menos, el 20%. Es que estábamos en un 20, pero... Ya te digo: ahora seguro que sí lo mirará, bajado. Pero... 15... igual. No te lo puedo decir porque lo tendría que mirar.

Vale, vale. Sobre el tema del complemento de inserción laboral, me ha dicho que... me has dicho que en Francia se hacía todo esto...

Si.

Aquí, en el departamento, ¿vosotros mirasteis lo que se hacía en Francia?

Si, hicimos un encuentro con... Porque en Francia lo que hicieron fue descentralizar un poco las rentas minimas también. Entonces cuando las descentralizaron, nos llamaron de Catalunya orient¹⁸³³... o sea del sur de Francia, vamos. Para que querían una jornada conjunta, y para valorar todos los temas. Porque entonces ellos tenían problemas también para pagarlo: que les descentralizaron el tema pero no el presupuesto. Y entonces tuvieron que inventarse hasta un impuesto, y tal, para poder... Y bueno, y a partir de allí, un poco, empezamos a hablar del tema este. Y además tenían la problemática muy importante con la etnia gitana. In Perpignan, y todo el sur de... Y como nosotros también teníamos algunos problemas con el mismo tema, pues hemos hecho algunas, bueno, algunos encuentros para, bueno, para hacer intercambio de temas estos. Y esto hemos hablado sobre los complementos estos.

¿En qué año?

Esto hace 2 o 3 años.

2 o 3 años...

Si, si si. Cuando fuimos, los pusimos aquí, y ellos también, también lo... lo de esto. También lo estaban, en aquel momento lo estaban haciendo. Pero ellos esto se lo regularon a nivel... a nivel nacional, diríamos. Lo regularon a nivel nacional.

¿Qué regularon a nivel nacional?

Lo de los complementos. Y bueno, nos tuvimos hablando, pero no, sea... Lo hicimos un poco con la idea esta. De hacer los mismos incentivos. Pero esto también, en el resto de España tampoco es tan en cambio como aquí. Como hemos hecho bastante intercambios, y tal, pues bueno, un poco sabemos lo que están haciendo allí, y ellos saben lo que nosotros estamos haciendo aquí un poco.

Fue el ejemplo francés que...

Sí. Un poco sí. Lo sacamos de allí.

¿Esta idea?

Si. Lo del complemento sí. Si si. También va por... hacemos caso un poco de las directivas europeas, todo el tema de las medidas de inclusión activa, y todo esto. Para, bueno, para estar un poco también en línea con las políticas europeas en temas de exclusión social, ¿no? Sea que, aparte del complemento y tal, pues hemos hecho otros, hm, en cuanto al... Por ejemplo a nivel de... Hemos hecho bastante incentivos de no... No contabilizamos por ejemplo lo contratos inferiores a 30 días. Antes lo hacíamos y ahora no lo hacemos porque consideramos que, aún que sea experiencias muy

¹⁸³³ L'enquêtee fait référence au département des Pyrénées-Orientales dans la région Languedoc-Roussillon. Ce département français est parfois appelé « Catalogne Nord » pour insister sur l'histoire commune des territoires frontaliers en Espagne et en France.

cortas, pues por lo menos no... Y que no penalicen el hecho de que un día alguien vaya trabajar. A partir de 30 días continuos de trabajo si que lo deducimos de la renta. Pero si son 29 días pues no lo deducimos. Cosas así: los hijos, menores de 30, que encuentran un trabajo, pues no penalizamos a toda la unidad familiar. No les, no les sumamos como ingresos el salario que pueda tener un hijo. O... cosas así, que hemos ido haciendo como casuística¹⁸³⁴ para, bueno, para mejorar y que la gente, bueno, encontrará trabajo, ¿no?

¿Y esto es nuevo en Catalunya?

Bueno, ya hace años que lo hacemos. Si. Nuevo nuevo no es.

¿Pero desde exactamente cuándo?

Hace 5 o 6 años, es que no... ahorra no me acuerdo, pero hay unos decretos y tal, que. Hemos ido adaptando, que te decía antes, adaptando la normativa sin cambiar la ley. Hemos ido interpretando la normativa a través de decretos, y hemos ido haciendo todas estas cosas así, de impulsión para la inserción laboral.

Pero me has dicho que los encuentros con la región francesa tuvieron lugar hace 3 años...

Si, una cosa así. Que primeros nosotros fuimos a Perpignan y luego vinieron ellos. Sea que, si...

En qué año estaba: dos mil...

Dos mil... estamos... 2008 igual era.

2008...

Yo creo que sí.

¿Y el complemento de inserción laboral, cuando fue decidido?

Sí, también, creo que también. O 2007¹⁸³⁵. Coincidió.

Coincidió...

Coincidió más o menos. Qué hablamos del tema, y lo instauramos aquí.

Es porque hablasteis del tema...

Bueno, nosotros ya lo habíamos visto, que habían, o sea, de hecho nosotros ya fuimos allá preguntar cómo lo pensaban hacer porque ya lo habíamos visto que era una... vía también, de mejorar las medidas de impulso a la inserción laboral. Y coincidió, bueno, que estábamos planteando este tema y allá también, entonces, sea que... Si no hubiéramos ido, a la mejor lo hubiéramos hecho igual, quiero decir, pero sí que coincidió, que lo hablamos y tal. Y además ellos a veces no lo tenían muy claro de que esta medida fuera, hm, bueno, que fuera bien para los usuarios. Porque es verdad que también tiene sus puntos un poco oscuros, ¿no? esta medida. Porque claro, las empresas también saben que

¹⁸³⁴ "Partie de la théologie morale qui a pour objet de résoudre les cas de conscience en appliquant les principes théoriques aux situations de la vie". TLF.

¹⁸³⁵ 2007/2008 : période d'expérimentation du RSA.

nosotros les pagamos esto. Y puede ser que entonces lo deduzcan del salario... Bueno, sabes que hay siempre aquella... Por esto es bueno hacer una evaluación a lo cabo de un tiempo. Que aún no lo hemos hecho. Bueno en la evaluación esta que hicimos, lo han evaluado pero mal, porque era muy reciente y prácticamente no estaba instaurado, y ellos ya ¿qué hicieron a evaluarlo? Yo los dije que no lo hicieron, pero, bueno, se adelantaron un poco. Entonces las conclusiones que sacaron no creo que sean... muy acertadas.

¿Y las políticas de la Unión Europea, todo el tema de la inserción activa, fueron fuentes de ideas sobre este tema?

Bueno, si. Normalmente nosotros nos leímos todas las directivas de la Comisión europea, de exclusión social y tal. Estamos... intentamos integrarlas en, en... bueno, en nuestra, en nuestro trabajo. Y entonces pues, si, hacemos bastante caso¹⁸³⁶ al tema.

Los trabajos europeos están conocidos aquí.

Si. Si. Lo tenemos bastante. Aparte... El hecho de trabajar con el Fondo Social Europeo, tienes que estar muy... al día¹⁸³⁷ en estos temas. Y nos permite, pues bueno, esto. Y aparte, pues bueno hacer también un poco de intercambio, de ver lo que se hace en un sitio, en otro, sea que... Por esto te digo esto: cuando tengas el estudio, lo pasas porque siempre va bien de leer lo que hacen en otras partes.

Quizás es una cuestión un poco difícil, pero ¿cómo podrías definir lo que es la “inclusión activa”?

¿Inclusión activa?

Si.

Bueno, como la entendemos es: en lugar de... es pasar de dar prestaciones, diríamos asistenciales, a medidas que, a través de una ayuda, de una renta o de una prestación, también tenga la doble, el doble filo ¿no? de la inserción laboral. Y si se pueden combinar las dos cosas, pues, bueno hace que sean medidas de inclusión activa, que les llaman, ¿no?, para... Pues que no son pol... no son... Pasan de las políticas pasivas que pueden ser las prestaciones, a algo como mucho más dinámico, y que sirva las personas pues para capacitarlas para encontrar un trabajo, para... [pause] para mejorar la autoestima, para etc. Para... Definiría así.

Vale. Y al principio, me has dicho que la renta mínima se ha convertido en una... que se ha convertido en algo para la inserción laboral, realmente. ¿A partir de cuándo se ha convertido realmente?

Bueno, no, aquí, lo que... En Catalunya, siempre ha nacido con el espíritu este de inser... Hay otras regiones y tal, que era más un salario social. Y aquí no. Desde el primer día, desde que nació la ley de la renta mínima, siempre ha sido con el espíritu, ¿no?, de inserción laboral. Que bueno, que en una época o en otra, se ha dado menos... Pero que se incide bastante en las medidas laborales. Y el tema de la contraprestación, todo esto pues siempre se ha tenido bastante vigente. Incluso cuando ha estado de moda un poco el tema de la renta básica y todo esto, aquí se ha apostado no por¹⁸³⁸ la renta básica sin ningún tipo de contraprestación a cambios sino como algo que hay que... que hacer una contraprestación. El nuevo modelo de renta mínima que hay sobre la mesa, que hay un documento, hemos participado con todos los agentes sociales y tal...

¹⁸³⁶ Hacer caso a : prêter attention à.

¹⁸³⁷ Al día : à jour, au courant.

¹⁸³⁸ Apostar por algo : miser sur, parier sur.

[interrompant] *¿En Catalunya o en España?*

En Catalunya. No sé si es público este documento, porque esta, bueno, sobre la mesa. Pero si... Es un documento de bases que se ha hecho, ¿no?, con muchas, diríamos, con diferentes espíritus desde los agentes, las patronales etc. Y en un primer momento se hizo considerando que el estatut preveía una renta garantida de ciudadanía que podría ir un poco de la mano de la renta básica, pues no al final el documento esta por... apuesta por la inserción laboral. Y apuesta por la contraprestación, todo que... sea que no se han de ver las medidas de inserción como un castigo sino como algo atractivo para que la gente las pueda hacer de buena gana, ¿no?, diríamos. Pero que si serán obligatorias igualmente. O sea que esté documento que hay, nuevo, si algún día se hace una nueva ley, pues también apuesta por esto.

Pero no como un castigo...

O sea, o sea... Lo que se quería evitar también es que el hecho de hacer medidas de inserción laboral se veía como una actitud como una obligación que además no es atractiva para la persona, porque la persona no vea que esto lo puede aportar, pues, conocimiento, le puede aportar formación, etc. De alguna manera están mal vistas, como una obligación sin nada en cambio. Lo que se intentará y se intenta y es por esto que trabajamos metodologías y adelantamos en este sentido, es que las personas lo vean como algo atractivo más que como una penalización que... hace comprometer a la persona participar de un itinerario como una obligación. Pues que la obligación está... sea obligatorio pero que lo vean más como algo, vamos, que les aporta ellos conocimiento, formación, y les aporta beneficios. Y bueno, se tiende a trabajar en esto.

Para acabar, sobre la ley de la renta mínima de inserción, ¿qué es la fecha exactamente?

¿De la ley? Es la ley 10/1997.

Pero me has dicho que la renta existía desde...

Desde el 90. Del año 1990.

¿Pues el dispositivo ya existía en Catalunya?

Si. Si, bueno, lo que pasa que, bueno, eran dispositivos muy diferentes de los que hay ahora. Pero bueno si: desde el primer día, se ha derivado a las personas hacia medidas de inserción laboral.

En Catalunya.

Si. Si si. Se ha confirmado el contrato de inserción, todo.

¿Y las otras comunidades?

No, en todas no. Todas era, a veces era más un salario social. Del País vasco, por ejemplo, luego cambiaron la ley en el País Vasco, y ahora tienen una renta mínima que incluso algunas cosas se han inspirado en Catalunya, con el convenio y tal. Pero allí había sido más un salario social. Habrán hecho como dos tipos de renta y tal, han cambiado. Y hay una que es de inserción también, de, más de inserción. Pero si. En Baleares también se inspiraron aquí: sea vinieron y copiaron también todo el

tema del convenio, todo, todo igual. Y Andalucía creo que es bastante diferente, yo diría que es más salario allá. Tampoco lo conozco bien en detalla, pero diría que más salario.

¿Pero en 1990, porque aquí, en Catalunya, se decidió hacer este tipo de...?

Porque se apostó, supongo, por este tema. Para que no fuera solo un salario social sino que fuera más como una obligación de... la información y tal. Si, se partió ya desde este punto de vista. Si.

¿Pero la prestación ya existía en 1990?

En el 1990 se hizo la prestación. Los primeros que la hicieron fueron el país vasco. Y luego Catalunya. La prestación, creo que el 1989 o el 1990: el País Vasco definió la renta mínima, inspirada en, un poco, las políticas europeas y tal. Y luego vino Catalunya. Fue la segunda comunidad autónoma en implementar la renta mínima. Aquí ya se hizo más como ... con obligación, como... como contraprestación.

Cuando llego la ley estatal, en 1997, ya existían...

No: es que la ley es catalán, he. De la renta mínima. La del 1997 también.

¿La del 1997 tambien?

Española no existe. No hay ley. Sea: cada comunidad autónoma ha desarrollado su propia ley de renda mínima. Y ellos no tienen – bueno, “ellos”... el Estado central, no tiene ninguna ley de renda mínima. Ni ha armonizado nunca las rentas mínimas del Estado español. No las ha armonizado.

Pero hay, en la ley estatal...

¿Cuando dices “estatal”, que te refieres? ¿A Madrid?

Si: hay una disposición que dice que en cada comunidad hay una renda mínima de inserción que es de la responsabilidad de la comunidad.

Hm. Bueno si. Pero esto lo hicieron cuando... cuando ya todas las comunidades tenían ya las leyes hechas. Fue al revés.

Fue al revés...

Si. Y ellos no han armonizado nunca nada. Porque así tampoco tienen que poner ningún... ningún presupuesto. No ponen nada.

¿No ponen nada?

No.

Todo...

Todo lo pagan las comunidades autónomas. Si, ha sido haber, desde un punto de vista... claro ha sido que: el gobierno central disminuyo todas las prestaciones de paro, pero antes eran de un año y medio, los ha ido recortando recortando recortando, y a las que han tenido (todas las comunidades

autónomas, con las rentas mínimas) ha pasado la pelota a las comunidades autónomas sin pasar el presupuesto. Es así. Claro. Pero bueno... Lo que pasa es que... dicen: "ha, catalanes, que siempre venís a buscar no sé qué cuantos..." Pero bueno: lo han hecho así. Y ahora con la situación de paro que hay, van haciendo algún parche¹⁸³⁹ que ponen en el PRODI¹⁸⁴⁰, prestaciones muy cortas, que además las hacen compatibles con las rentas mínimas. Y entonces esto hace que ponen los 400 euros de 6 meses que, total, no... vamos, que a cabo de 6 meses, el único que hacen es aplacer un poco más el problema, pero además, al hacerles compatibles, y nosotros al tener que pagar los complementos, timentan todas las personas a cobrar las dos cosas: rentas mínimas y prestación de, de esto. Entonces, en lugar ellos de pagarlas más, ponerlas más altas que las rentas mínimas para, sí.... Ellos destinan una parte del presupuesto, los ponen más bajas porque se saben que nosotros tenemos que complementar. Sea, es así. [rires] No, esto Madrid no se lo ha dicho claro pero es que es así. Lo hacen expresamente. Para que paguemos las comunidades autónomas. Pero bueno, no sé... [silence]. Ahora tenemos otra prestación nueva que han hecho, que se llama "prepara", "preparat", o algo así... Y también... Pero hacen esta, y sacan el PRODI. Hacen un lio¹⁸⁴¹. Tienen el subsidio, el PRODI, y el preparat. Y, bueno, todo es lo mismo, pero... Porque son medidas populares que hacen para salir en la prensa como que hacen algo para la crisis y tal. Pero en realidad no hacen nada. Sea que... sea: la pelota nos viene siempre a nosotros.
[...]

[plus tard, discussion en rangeant les affaires]

En Francia, son los « departamentos », no son la regiones sino los "departaments" los responsables de la renda mínima. Es local también, pero es el Estado que paga las prestaciones.

Sí. Que ahora, les pagaba, creo... Bueno, tenían algún problema también, pero bueno no era como aquí, porque allí les pagaba una parte muy importante y luego ellos tenían que complementarlo con un impuesto... Pero aquí no, aquí es todo.

Aquí es la comunidad que...

Que tiene que pagar todo.

Todas las prestaciones...

Si, si.

Pero las políticas activas de empleo, es el Estado que...

[interrompant] Haber, el Estado lo que hace es : de todo el dinero que tiene de políticas activas, las comunidades que tienen la competencia para desarrollar estas políticas como es Catalunya, nos pasan el dinero, diríamos un "paquete" de dinero, y nosotros tenemos que, qué hacerlas. Pero sí, de esto sí, que pasan el... claro. Porque sino sería de... bueno, no podríamos hacer nada diríamos.

Fin de l'entretien.

¹⁸³⁹ *Parche*: (familier) Pis-aller, rafistolage, rustine.

¹⁸⁴⁰ Programa temporal de protección por desempleo e inserción, mis en place en urgence et de manière temporaire en 2009 pour soutenir les revenus des personnes au chômage ayant épuisé leurs droits aux prestations contributives.

¹⁸⁴¹ *Hacerse un lio* : (familier) s'emmêler les pinceaux.

Entretien n°18

Responsable de la division « Work » au Ministère hollandais des affaires sociales et de l'emploi (SZW)

Den Haag, Pays-Bas, 10 décembre 2010

« I would like you to speak about employment policies in the Netherlands... »

Yeah... Employment policies in the Netherlands: this is a very broad question. [rires] We have... I think starting with general agreement we make with the social partners. We have agreements with employers and employee organizations, about employment policies in the Netherlands. We make agreements about wages, about... that is a very important regulation instruments, because in the times where there are crisis for instance, like in the last years, this is important that the wages don't rise too much, because then jobs would disappear from the Netherlands. So that is important... And with employee organizations, it is possible to make this kind of agreements because... we make agreements with employers about finan... providing jobs for special groups. For instance, lower educated people. That is a 'win-win situation' – what we call it. So that is important for making the labour market working in the Netherlands. So there are sufficient jobs. And the second part is that with this kind of agreement there is still unemployment in the Netherlands, not a very high rate of unemployment but still about 5% at the moment, and that has been lower in better...economics, hum, circumstances. But for the unemployed people in the Netherlands we have certain arrangements. People who... We have differences between employee insurance possibilities and social insurance. Employees who loose a job get offered services by the... what is called UWV – I don't know if you know this organization already – and they, hum, they take care of benefits for people who are unemployed, and they also take care for helping people finding as quick as possible a job. And, if necessary, they offer reintegration, or training, or whatever people need to adapt to a job as quick as possible. For people who are long-unemployed and who have no right anymore to employee benefits, they get offered help from the local government, that is social insurance system. So they also get a benefit from the government, and also get offered help for finding jobs. And that is more or less the same kind of service as for the employee – former employees – but a different benefit system. That is, I think, in a broad range the system in the Netherlands.

You said it's "the same kind of service"...

It's more or less the same kind of services. It's... One part is assistance with finding jobs. So, they offer vacancies, training for finding jobs, for how to apply for jobs, how to write letters for finding jobs, this kind of assistance. And you can get assistance like training and more... more intensive kinds of training, hum... Yeah. This is more or less the same for former employees and for people who are depending from social insurance.

The social insurance has been reformed in 2004...

Yes.

Could you explain what happened?

Yes. Before 2004 there was a kind of declaration system. The local governments were responsible for the people who are depending from social benefits, but they could get the money they had to pay and return from the central government only a very small part of the budget system. And since 2004, there is 100% budget system, so every local government gets a budget, and for this budget they have to help every person who is depending, depending from social benefits. They get a system for the benefits they have to pay people, and they a budget for the reintegration activities. So local government has more, hum... the way.... (no: I started wrong). Central government divides the money among the local governments by an objective distribution system. That means that every local government gets a budget on the basis of objective... information. So it's counted from objective measures how much money you need for social benefits and for reintegration for social benefit persons. And if you need more money than your budget, then you have to pay that from your own local government budget. So that is a kind of incentive system, to make sure that local governments are active in reintegrating as much as possible people who are now depending from local social insurance system... from social benefits. So that is... the way to make local governments active. [silence]. By financial incentive.

You said "to make sure that local governments are"... I didn't understand after: "are" what?

That they are more active in reintegrating the people to the labour market. So... In former... Before 2004, there was not a very large incentive for local governments to make sure that people get out of the social benefit and start to work. Because they could make declarations for the most expansive they made. And now they are financial responsible for these expenses. So now there is more incentive to make sure that local governments are active in, hum, reintegrating people. And not leave them in the social benefits.

Because before 2004 they "left" them in the system?

No, they had – in the eyes of the central government –, there were too many people depending from social benefits, and the central government was looking for a way to make the local governments more active in this... in this field. And by creating this financial incentive they make sure that the local governments are... got more active. And it was, hum... There was, there are some researchers which proved that this incentive is working... and making local governments more active. And reintegrating, reintegrating people in social benefits.

What researchers?

They are researchers from Central Planning Organization – major advisor office for the government. They make, hum, yeah... They have... this is a very economic, hum, office. Which try to declare by economic models what happens in the... in the society [rises]. That is not a very... way to explain it but maybe you understand what I mean [rises]. Eco... econometric models, by econometric models. So they try to declare if the new system is, hum, more activating than the the system before 2004. They had, hum,... they found an effect, not very large but there was some difference. So...

"Some difference", in what sense?

In what sense? That... By this system, since 2004, more people are activated and have... got a job than before 2004.

What do you mean exactly by: "they are activated"?

Activated is... What I mean is... people change from depend... being dependant from social benefits to finding a job and earn their own wages. So changing from inactivity to activity. It's how we call it in the

Netherlands: inactivity is when you are not active on the labour market but depending from insurance or benefits. And "active" is when you are working on the labour market and earn your own salary.

This research centre you told me about: does he depend from the administration, or is it an independent research centre?

Yes, in the Netherlands it's called "CPB": Central Planning Bureau. And they did some researches.

Did they do these researches before the reform, after...

After the reform, they did these researches.

And who advised to do this kind of reform?

That was a political decision, to... to do that. So it was a political decision and executed by the government. And since 2004 in... in operation.

You said "too many people depending from social benefits": it was the reason of the reform...

Yes. And there were already many reforms trying to change something, but that was insufficient. And therefore, was implementative major reform. Until now, there is still a political basis agreement about this system that is, hum, profitable... for the government.

"Profitable": you mean?...

That it's a working and a better system than before 2004. There is no, hum, no political demand, from any part, to change this system. At moment. So there is a broad – how do I say that [rires] – supply for... No, not supply – I cannot find the word... But everybody is, a... a fan [rires]. Yes.

And in 2004, has the reform been criticised by people opposed to it? Or not, or...

Yes, there was an opposition against this reform. From the more left-wing parties. So that took some convincing from the Minister at that time. But after the reform, slowly, also the more left-wing parties started to see the advantages of this system. And at that moment there is no discussion about changing the system at all. In contrary, at moment, there are plans to... to change more in this direction. To have more tasks transferred to the local governments, with the same kind of budget system. So, I would say there is a broad... group in favour of this... system. In the Netherlands.

What were the arguments against, in 2004?

Against, hum... That was, hum... I think, as far I remember, it was, hum, mostly, hum, a fear that the deciding system for the budget is not working well enough. That they were... could be, local government, who had... would get a very big disadvantage, from this system. And there was also very much discussion about this budget... division of this budget. For many years, at moment, I have seen... my impression is that the discussion is, yes, still going on, looking for improvement of the dividing system. But the broad opinion is that the system is working.

But local governments have some fears about possible cuts in the future...

Yeah. Yes, that is a... And There were, in the beginning, and always, there are governments who have enough budget and have too much budget and if you have too much budget you may keep that – that is part of the... part of the deal. And there are also local governments who have too less budgets, and, yeah, that is also part of the deal [ires]. Of course, the local governments with too less budget, they complain that the system isn't fair, or... should be better, or... But they... mostly they say this system is... could be better, but they do not speak the wish that they want to go back to the time before 2004. They only complain about the budget they get and not about the system, the broad system.

About the budget, you said it's an "objective distribution system". Could you develop a little more?...

It's the objective... the measures on which they count, they are objective measures. So that means they cannot be influenced by the local governments themselves. So that is, for instance, the amount of low educated people in a town, or the amount of employment in a certain field in a town... This kind of measures are used for dividing the budget.

So, it's the actual situation of the market and unemployed people that determines the budget....

Yes, the labour market situation and the region. And that is as well a supply-side as the demand-side. So if you have a very good supply, labour supply, and labour demand, in the area, you get less budget. And if your suppl... labour supply is very low-educated, or very... with less, few skills, you get more budget.

The number of social insurance beneficiaries, is it a determinant for the budget?

No. No, because that can be influenced by the... by the local government. So, that is not an objective measure. [silence]. But the amount of low-educated people, that is something you cannot influence but that is, hum, one of the determinations of how much unemployment you have. And that is one of the objective measures.

So, if from one year to another year, there is a change in the number of beneficiaries, there is no necessarily a change in the budget?

No, no. [silence]. But... one... On the national level, there is a change. So, in the times of crisis, when the total amount of unemployment is rising, then the total budget is rising. So the total budget is rising, but the division is on the same measures. So if the all country gets more unemployment then there is more budget for... for the social benefits. But the division is the same.

So, if a region has good results in reintegration and another region has bad results, but they have the same market, they still have the same budget...

No. If you have good results, compared to the budget you get, then you will have, hum... Yeah, you will get the same budget, but you will have more budget than you will need. And if you have bad results, then you will have less budget than you will need.

But the year after, if you have good results or bad results, you will have the same budget; but what change is what you keep on your pocket at the end...

Yes. [Silence]. That's true.

OK. Let's come back to the "incentive" issue; you said it was a good way to make local government more "active"... Towards unemployed people, is the "incentive" issue important?

Hum, it's,... mostly important directed to the governments themselves, the local governments themselves. To make them responsible. So the incentive is mostly directed to the governments themselves. And the governments have to choose what actions they take against... for the...or what assistance they offer to the... to the unemployed.

Ok. Perhaps you could speak about the WW system...

Yes...

It has been reformed in last years...

Not really, not really.

I saw in 2006 the eligibility conditions were reformed...

Yes, the amount of money and the period you can get this benefit: that have changed, yes. But no... no principal changes. As far as I know.

Why "no principal"?

Just, hum... Yeah, it's just period that you can depend from this benefit system, and amount of money. But no other changes.

OK... but maybe for unemployed people it changes something...

Hum... They are, hum... Yeah, unemployed people have the same obligations as people with social benefits: to be active finding jobs, and to make sure... make that clear. And show to the office that you make... that you are trying to find a job. And when you are offered assistance, you have to accept these offers. And you have an obligation to, when you are offered a job, to accept the job. The first year... you have the right to... only... only to accept a job on your... on the level of your last job. But after 1 year you have to accept every offer for a job. Also when it's much less paid than your last job, you have to accept it.

Why ?

Because, yeah, hum... From research, it showed that after 1 year, very less people with... with this benefit manage to find the job. So it's, then, very difficult after 1 year to, still to find a job, after 1 year of unemployment. And therefore it's important to change to another system, and to make different obligations to people. Because otherwise the theories that they would not... that everybody who didn't manage to find a job after 1 year, that they, hum – the maximum period you can get this benefit is 3 and half years – : that the next 2 and half years you... they're also not be able to find a job, on your former level. And after 3 and half year you have no rights anymore to... insurance. And then you change... to can apply for social benefits. Everybody who has a right to social benefit has also an obligation to accept every offer for a job. There is no possibility anymore to, hum... to make this kind of, hum... There is no possibility to make, hum... Ho, how could I say this? You have no right to say: 'I earned in my former job this kind of money, and I only want to accept this kind of job'. That is impossible with social benefits. So you have to accept *any* [insistant] job, also with the lowest salary possible in the

Netherlands. So therefore, in the WW system, from these researchers.... have found that after 1 year the chances of finding jobs are so low, that it's decided to start after 1 year with this system of... obligating every possibility for a job. No rights anymore to hum... to look for a job on your former level. And the idea is that it increases your... can increase your abilities at least, or your possibilities to find better jobs from a job situation than from unemployment situation.

It makes you take a job faster ?

Hum... I didn't understand the question....

What's the impact on unemployed people of these changes – of obligations?

You see that, from the group with unemployed, the first half year is the greatest chances for finding jobs. The second half year of unemployment, there is much less chances of finding jobs. Just a little before 1 year of unemployment, suddenly there is a growing people finding jobs again. So we think that this is a kind of incentive. That people do not want to cross this border of 1 year unemployment, because they don't want to be pressed for accepting jobs... beneath their level. So from that point, we think it's an incen... a working incentive. For people to accept jobs.

A working incentive?

A working incentive, yes. So it has influenced on behaviour of unemployed people.

In what sense?

That they, that they... have more incentive of accepting a job, before this border of 1 year unemployment. [silence]. The incentive is that... when people, people know that after 1 year they have to accept more jobs, that's... somehow it's an incentive for them. To, just before this 1 year unemployment, accept a job. And I suppose that it's not always a job with the same salary than before, but maybe a little less. There is an incentive to accept that. Because they don't want to come in the situation that they have to accept any job. And that's, yeah, we, we would say 'positive incentive' because it's better than staying unemployed.

Without this kind of incentive, unemployed people would not accept the jobs?

Yes, that is what we think. Because benefit is related to the last salary. It's possible that the next... the salary from your new job is maybe lower than the benefit you had. That is... wit... withholding people for accepting jobs.

Sorry, I didn't heard...

Reason for people not to accept a job. Because they want to... The benefit is too comfortable.

It's too comfortable...

Too comfortable... [rises] comparing to the salary you can earn with the new job.

So it's a sort of comparison...

Yes. Yes it's a comparison people make. A cal... a calculation.

Is it a new issue in the Netherlands?

No, it's not a new issue, it's... It's for very long, already, that the government is aware of calculation for... by unemployed people. It's... Accepting a job should mean that your financial position is improving. And that is not always the case. And that is something, in the policies, you have to be aware of. So it's a very normal logic. [rises]. Yes.

It's an increasing logic, you would say?

Hum... Maybe, maybe. Yes. I think since the social system, in the Netherlands, has improved – since, I think, the 60's – we had very long time a very... explosively growing amount of people depending from benefits, in the Netherlands. So you had social benefits, employee benefits, sickness benefits, all kind of benefits. And the amount of people depending from benefits was growing very, very quickly. Si in the 80's, there was a change starting. To cut down this amount of people benefitting from... being dependant from benefits. So since the 80's, this awareness started, and policy changed. From that.

Could you give me, maybe, other examples of policies that changed in this direction?

One major operation was the disabled benefits we had in the Netherlands. In the 80's we... the amount of people who were benefit, benefitting from disable... No: the people who were *dependant* [insistant] from disabled benefits, people who were disabled during work time, was growing to about 1 million. And we had a population of 14 million people, I think, then in the Netherlands. So that was a very huge amount of disabled people depending from benefits. And that was a permanent situation. So when you got this benefit, then you never change anymore: that was for the rest of your life you had this insurance. And the reason why it was growing so much was because it was a very easy way out for employees and employers: when there was a problem in a firm, with cut down situation or crisis or... then it was a very easy way to make a deal that somebody, some persons are not able to work anymore, because they have been disabled. And, then, they got this label; and then, for the rest of their life, they had this, hum, insurance. So for the employee it was a profitable situation, because for the rest of their life they don't have to work anymore, and they have an insurance for income. And for the employers it was east to get off people this way. (? 44'10) So that was the main reason why so many... why there was so much grows [sic] in this... benefit. And in the 90's, we made a major reform in this insurance system. And there is now a new system of... deciding: who is disabled and who not. It's not organized by the employers and the employees themselves anymore, but by the central government. And there is now a *very large* [insistant] change in the amount of people who get this benefit anymore. So that was a very large reform. And... and it's working.

It's working?...

Yes, yes. Because now we have a different system of deciding who gets benefit and who not. And not, hum... it's objective now, and not... not done by people who have... can be advant... can have an advantage from the outcome of the... Yes. I hope you understand, my English is not so...

You said it was an "easy way", and it is not so an "easy way" now...

No, it's not, now, not so easy anymore. Because there is now an objective measure, and so there are very few people who get this insurance. And there is a group who is partly disabled, and they get partly a benefit. For the other part, they have an obligation to participate in the labour market. So, that is a difference with former times.

So partly disabled people "have an obligation to participate in the labour market"...

Yes. They get, for the part they are disabled, they get benefit. And for the other part they have to find the salary on the labour market. So in a job or...

You said "they have to"...

Yes. Hum... [silence]

What do you mean? [silence] They are "obliged"...

Obliged, yes.

By what instruments?

The same instrument as for the unemployed people. So they get assistance with finding jobs, and trainings if necessary. They have to... and they have to look for jobs. So, it's not possible to have a full benefit for disabled, for being disabled.

If they don't look for job actively, or take a job, what happens?

Then they have... they get less money, less benefit. So, as long as they are active finding jobs then they have more benefit than if they do not.

And who decides that?

That is the UWV. That is the national institute for employee benefits. They are the ones responsible for implementing this system.

And how can they determine if someone makes enough to find a job?

Everybody has a coach, and they make... they have to show to the coach all the activities they make, they do to find jobs. And the coach gives assistance with this kind of activities. And of the coach has the opinion that someone is not active enough, then he can make a decision for cutting down the benefit.

If he "has the opinion"?...

Yes: if he has the opinion that someone is not active enough, or not accepting jobs which are suitable, then he can make decision for cutting down benefit, yes.

How can he define "enough effort"?

There is a certain level of... what you have to do: for instance, you have to make 3 interviews every week, or this kind of agreement you make with your client. And when somebody does not do that, then you can make this decision.

So it's a very formal agreement...

Yes.

And is it, I don't know, negotiated,...

It's a regula... regulations. Written down in a regulation. We make a regulation for the UWV: what kind of we expect, the central government expects from unemployed or partly disabled people. And the UWV implements this also by regulations, again, for the coaches.

So it's the government that defines the conditions...

Yes.

Are the conditions reformed frequently?

Not so frequently. [rises] I think, on a national level, every new government always changes these things [rises]. And they could imagine that in the implemenetation, sometimes, you inside, make new regulations... But I think, in general, that it is stable.

OK. You told about "suitable jobs"...

Yes, that is job... what is possible for you to do. And what fits to your profile.

What does it mean: it "fits to your profile"?

Hum... For social benefit, you have to accept any job. For unemployed: after 1 year you have to accept any job, and the first year you can demand a job on your former salary level. And for disabled, there can be conditions that... sometimes cannot do every job, because maybe you have only one leg, or one arm, or you need special support for doing the job: you have this kind of conditions that a job has to be possible for you to fulfil.

OK. So during one year, you can accept only jobs that correspond to your former experience.

Yes.

It doesn't change during the year?

No: first year is the same. And after one year that changes.

I saw – but maybe it's a mistake – that after 6 months you have to accept something a little bit lower than...

No, no: after one year. (At 11.00 I have a next meeting, so we have to make it...)

Ok, fine. I would like you... you told me about the obligations of job researchers; and you told me about "theories" and "researchers" working on that issue: What are these theories and these researchers?

Researchers... What do you mean?

You told me unemployed people have obligations after 1 year to take a new job, because after 1 year it's more and more difficult to find a job... And that researchers promoted this idea...

Yes: that's from statistics. Statistic information. You can make conclusions from statistic information. Yes.

And about these researchers and these theories, do you have more precisions...

Right now ? No sorry...

Ok. Maybe to conclude: has the European Employment Strategy some impact on the way you reform the system in the Netherlands?

Yes: I think mainly the system got more activated. Before the 80's, the 90's, it was very common to...to let people, to let people quiet. And people who were unemployed or disabled, it was very common to make to demands and no assistance for activating people. And this time, you see there is a very broad... idea of... the necessi... the need for activating. Also because studies showed that, in the short future, we will have shortage of labour supply – because there are less young people and more old people. So I think it's the same in France. So in a very short future there will be a shortage of labour supply, so we need everybody on the labour market. It's the same... for activating women to participate in the labour market. So also we need people who are unemployed to be active again. And not to stay home, but to participate in the labour market. And that is an important... analysis at the moment.

Yeah, but what's the link with Europe?

Yes, I don't know... [rises] I think the other countries deal with the same problems as the Netherlands; or at least the rest of European countries have also made a change to improve the social system during the few decades, to make the system... financeable. Possible to finance this system. And I think that is in the other countries the same.

And it's ideas developed in the European institutions?

Hum... I think not. Maybe, but from my experience, I have more a national view.

In your own experience, you didn't see so much impact of European institutions...

No, I think the comparison which are made by the OECD of the European Union are... supporting national policies. And not changing them. And maybe supporting and stimulating to go on. But not changing in another direction. This is my view.

Fin de l'entretien

Entretien n°26

*Responsable du bureau « emploi » aux services sociaux de la municipalité
d'Utrecht, Pays-Bas*

Utrecht, vendredi 3 décembre 2010.

« I would like you to speak about social policies...

Well, as you know, – I don't know exactly how you say that in English, but – we have a local government. It is responsible for Bijstand [système d'assistance]... social security is a bigger term, I guess. And my colleagues of the UWV are responsible for people with unemployment benefits. And in Utrecht – and in complete Holland – now we have to deal with a cut of our budgets. So we have to refresh our goals, and... To see more precisely what we are doing and what is "helping" : to get people employed, but also get people active. It is not only the goal to make people... if possible, if people can work, they should work, of course. We can help them. But there are a lot of people who are not able to reach the normal, regular jobs. So we try to give them the possibility to learn in (you could say) substitute jobs, but also in ... (I don't know the word, it's difficult). But you understand what I mean: if there are not real jobs possible for those people, we say: "try this one year, and we'll look further on". We have... you could say, we have some steps on a ladder: on one step, people who are quite depressed, on other step, people who are working, and all the status in between. And we look at our clients, where do you stand on our ladder. And is it possible to reach another step on the ladder. It's not always possible to reach the highest steps at once, so we try to invest in these people, people who can, people who are motivated, to give them a lift up on that ladder. But of course because we have lower budgets, we have to be very secure about people we invest in. On the other hand, when you have less jobs, it's not always possible to go for the highest platform of the ladder, if you understand what I mean. So we have to look very carefully and quite individually what is possible for the clients we... want to help, you could say.... want to support. Is it clear ?

Hum...

So, for instance, I give you an example : the homeless people, that's quite a small group of course, but we try to give them the possibility to earn some money. If you go to the station, from here, if you go to the station, maybe you see people in very simple uniform cleaning the street. They are unemployed... homeless people, they can earn a bit of money, so... They like to do that. But to activate them, to pick up the things they can do. And if possible they can go on, on that ladder, to do – that's what we hope – that they are able to do normal works of course. It's just an example of the things we do.

Public jobs ?

You mean ?...

The example you gave me...

Yeah. Well, the... You could say... They have, hum, their money, of course, from the social security. So they have their income. But they can earn some extras. So, if they work for one day, they can make

another 25 euros. You know? So they get paid for... just working for one day. Or two days a week, or... But that's extra on their normal social security pay.

25 per day ?

Something like that, yeah.

And who pays that...?

That depends. Type of jobs... Because there are people, of course, in organisations who think it's very important that the streets are clean. So, that organisations, small organisations, they offer money in order to clean the streets. So it can be the shops, the owners of shops, they can say : "we pay an extra to do an extra cleaning job". But very often, it's the government of course.

Where the major part of the money comes from, in general ?

From us, in general. The local government: the city of Utrecht. Well we have... (I don't know what you know [smile]). Every city in Holland, especially the biggest cities, they have budgets from the country to do this kind of work: reintegration,... Reintegration budgets we get from the government. That is the budget that is shrinking now [smile]. SO we get money from the country to do this, to organize this. But we also try to place people into normal jobs. That depends on the ladder. I can show you [va chercher un document dans un autre bureau. Il revient et m'explique en indiquant sur le document:] This is paid work, this is paid work with some help, on the job you could say, but also with subsidies. There are people isolated, there are people hardly coming out of their houses; there are people who come out of houses, who have normal context, but who are not really active; these are people who do things in lessons or other kind of organized activities; these are people who do work like... hum... not paid work, volunteer work for instance. So our employees look at the people they see, and then they profile, they judge where is the client now, and is there a job to take in at least one step higher. If possible, to work of course, but one step higher is the step higher.

Who makes the profiling?

They are the... hum... The people who work for us... Yeah, how can you say that... Our government has an organization where people are more financed, so they make sure the right persons get the right amount of money. And there are persons here that who look at the jobs. So what can you do, how can I help you to reach at least one step higher. So they are employees from the government of Utrecht, from the city, from the city. And sometimes, very often, if we think a client needs help, then we hire another organization that helps, in fact. Reintegration bureaus. (I don't know if it is very correct English, but...) So if they need training, or to speak our language a lot better, or have to cope with computer, or things ... they need to make a step, that's the reintegration bureaus do.

The reintegration bureaus: What kind of organization are they?

Mostly commercial organization. Yeah. We have only three activities we do ourselves. So we use the money we get from the government to pay for these activities, and three of them, we do ourselves, but the rest is all done by commercial organizations.

Could you develop a little more this issue ?

Hum?

How do you choose the organizations, for example ...

Well, we have a lot of rules about that. But the choice between if we do ourselves or if we let another organization organize it, we can choose ourselves. So it's not so very difficult. Everything is better if we can do it, that's of course very important. But also if it is a long term activity or when we think we need something for a year, or maybe longer, then it is better to hire an organization that has the capability, the people, ... And also, it's done when it's done you know. So when the job is done, it's not a weight on our own organization. Because if our own people do it, we have to pay those people, and you can't just fire them when the job is done. So the flexibility of the extern organizations is quite nice, especially for short term jobs. Well, in Holland (I don't know, I guess it's the same in France) if we have a ... do you call it "job" or... I don't know really the right word but if we have a question, and we would like to buy in a market, so we have to write down exactly what we want. We have to be very open, in a European market... A lot of organizations, I guess only from Holland – I don't think we have ever had any firms from France or Ireland or German; that's, I guess, too difficult for organizations to go abroad. I know there are some organizations that do these activities in more countries, of course, but I never saw an organization from France for instance, that tried to get an appointment here.

You have the name of organizations, examples...

Examples, yes. I don't know if you know: "Calder", "Agens", "Four star", "Serine", ... But there are lots of more.

What institutions do they work with to find the jobs : the UWV, temporary job agencies, ...

I don't see what you....

How do they find the jobs?

OK. Well, they tried through the UWV. Because if they are vacancies, they come do the UWV. But they are their own networks as well. So, there are a lot of companies of course, they have not only a local environment but also a country or regional... Of course we are a small country, so we don't have so many regions... Most organizations, I guess, have or local or national network, yeah. So they use all kinds of tricks, and of course if there are vacancies, they seek for new places to... And of course it depends on what kind of client you have. You know, our social security clients, they have low standards of education, lower than the UWV. So the complete automatization of rules os far away. So it's more about cleaning, about catering, about care, ... That are jobs that are easy... That kinds of jobs. That's the field they have to look for.

Is the activity of these organizations evaluated?

Yes, very often. We have an efficiency investigation every year. Every year we look at the clients that are started a trajectory, the services, and we look at the situation one year later, and we can see : "well, what happens? How many people found a job, how many people stepped out, because of disease or whatever. And how many people are still going on in their trajectory. And one year later we look again, and then the job mostly is done. Ans then we compare the different results of different organizations: what works, what did not work. But of course, it is difficult. If you could simply compare the results, it would be easy. And maybe then it's easy to just take or hire only one organization and let them do the job. Interesting thing is, but also complicate thing, is that we have quite differences type of clients. As I said, the oldest people are really different than the younger people, or... So we have about six organizations working for us now, every year, but you cannot always compare the results from one organization to another, because they have another client group. Yeah? So... But we check it, and evaluate, and we compare, and we try to learn, and we... But also, in a way, we finance those activities: the organization gets half of the money at start, and half of the money if the result is made. Yeah? So there is also, you could say, a motivation in the organization itself to make the best results, because they get better paid.

It's the "no cure less paid" system?...

Yeah.

And I heard about a "no cure no paid" system. Is it also...

Yeah, that was about five years ago, organizations started with it but we learned a lot about that. Because then you see the organizations is very, hum... How can you say that... They want to make a profit. That's a living so that's OK. No problem for us... (laughs). But that means that if they felt they could not reach the result with the clients, they hardly invested in them. So our client hardly saw anybody, and just waited at home for another phone call. You know? Because if you don't... if you think you are not going to make a result, you get no money, so you... those organizations are very looking at the best clients to invest in. And the not so very good clients they did not invest in. So people that really needed it get no support at all. So... Yeah, that's a problem with that system, and that's why we chose for the system "you get half". So we have an agreement on the activities every client is going through. And then the other half, they can reach when they have reached the results. We think that it works better for our clients.

Isn't there the same problem: some clients will have more problem than others...

Yeah, it's difficult, it's difficult. It's very difficult. If you choose for the system "no cure no pay", then you can hardly say: "if you get one hundred clients, you pick out the best ten, that's where you invest in, and the rest ...". But if you say "pay less system", then you pay something and you can *demand* [mot appuyé] something of the service they are offering to every client. Do you understand what I mean? And then of course they will pick out the best people to make the results. That's, that's... But we don't know how you can do it another way. And... I... And that system works also in our own organization. If, if... If a client... If an employee of our organization has, let say, one hundred clients, he has to... He doesn't have a lot of time, so he also has to choose: "where do I invest in?" So you see the same system coming out. He is looking for the best to... So you have to, also in our "house" you could say, we have to make very sure that also the other people get the attention. But that's, that's difficult, because if you are too much on the results, watch... Well, the other half is... failing away, you know. So that's a difficult balance we have to find.

And in the agreements you are talking about, what are the objectives? When can you say "the job is done"?

Well, that depends on the agreement. And that depends on the clients group. As I said... The homeless people, that's maybe the best... The job is done when quite some,... Well, let say: they have 50 people in their caseload, and the job, you could say, is done when 25 of those people (so 50%) is regularly working, like working on the streets, or working somewhere else. That's an agreement you can make for that kind of group of clients. And if you are, more, on these steps of the ladder [indique sur le document graphique les échelons les plus élevés], then you can make the results when people are really in work in a normal job. So that depends on the clients group.

What do you mean with "regularly work"...

Work in a regular... On the market.

One day? And after...

No, no, no : that's 6 months. Yeah. 6 months. That's what we call a real job, yes.

Do you compare the results of private organizations with your own results as public services?

Yeah. But that's difficult because, as I said, we have quite different kind of ... hum... jobs, let say. So difficult, difficult... If we choose to do something ourselves, as I said, we try to think about the... the risks or the advantages of doing it ourselves, or placing it outside. But the job itself is hardly ever simply to compare. But that's quite, that's, that's... what I said just now : it depends so much on the clients group, and the results you want to make – want to reach. And that's not so... If possible, we compare. Also in money, kind of comparison. How much it costs, what, what... does it bring.

The use of private providers, is it a very old process?

Hum... I don't see: can you rephrase?

Has the city of Utrecht always used the services of external providers?

Well, since about 10 years. And we did it more: it's more a process of... About 3 years ago, we were doing more things ourselves, so it was a kind of leap in all of these things. So 10 years ago, it was only external, and about 5 or 4 years ago, we did more things ourselves, and now we are going to go back again to more external things. Because the flexibility, it's what I said just now, the flexibility is very important also, so... That's a difficult balance to judge : if it's wise to do it yourself, or, yeah, use the flexibility of the market and also the skills that are in the market – that are not always in your own organization. So you have to make a very good judgement about that.

And who "judges"?

Well, we all do, so our bosses do that. But we, as a... specialists you could say, try to analyse what is the situation, what do we need, what are the advantages, what are the risks, how is the market, what do we know from other cities, you know. We would like to make a complete image of : "this is the situation", we can see it in Amsterdam for instance, they have that kind of experiences, we want to learn from them too, the we come to advice to our bosses. The direction of the board. And they have to make the decision : "do we go outside, or are we going to organize it inside?".

Since when do you work here yourself?

15 years.

So you have seen different balances, changes... What do you think personally about this theme: seeing your experience, what would be the most efficient system?

Hum [laughs]. I don't know... I don't know if there is one answer to that. I don't think so. I think there are some things... Because if you have to be a little bit firm, you know, then it's good to do it yourself. Because you are also responsible for the money of those clients, so then you have a very direct, and quite firm, and strong relationship with the client. But if a client just needs some emulation, needs contacts with the job market, so more outside, or if they need training in a speech or computer or whatever, we can... it's much better to do it outside. Much better. What we see is that if you – I don't know how it is organized in France but... We are a quite big organization already. So if you put more targets, more skills and more things in that same organization, it gets quite big and... Sometimes, that is a problem. And especially if you don't say: "well, we don't need them anymore", then you have employees that don't have any work anymore. So that's difficult to make decisions like that. If it's done by external organization, then OK: the job is done, so... We go to another kind of... job, let say. Sort of flexibility is very, I think, is very important.

Very important...

Yeah.

The “costs” of external providers, is it an important debate?

But we, as a big organization, are also very expensive. It looks like... The small organizations, that are used to do this kind of work, are also very good in very much... to organize it in a way that is really quite cheap. And they have the right people, they don't have to train them first – before they can do the job, you know. So, I don't know if it makes that kind of difference, in costs. And especially because of the flexibility, I guess. If you have to pay people because they did something that you don't need anymore, but you have to hire them because they are on your list, that's a lot, that costs a lot.

This flexibility, is it something encouraged by the national government?

No. [réfléchis] No, no. But what we have in Utrecht at least, but maybe in a lot of cities, what we did until about 2 years ago, was that: we sent our client to an organization, and they trained, and they helped, and they did all kind of things with that client. But the client was not working yet. And now we have a new trend: we look at the situation of the clients and we try to make them work at the level they can work. As I said: for the homeless people, if they can help to clean the streets, let them clean the streets. Not train them too long but let them work. So work is more the medicine than training.

Maybe I'm wrong but I heard that five years ago, the cities had to use 70% of their budget in the market...

[silence] Well. I don't know if it was... It was not a law or something like that. But it was more... the ministry thought that it was a good balance. But it was never... if you did more than 30%, and you had a good reason for that, there was... never been... never city had problem with that. But that was also because the political parties, at that time, were very much in favour of the market system, and they thought that the market system would do everything better than the local government. And now we have a new trend, and the new trend is: they don't... they think there are commercial invitations to tender (you understand what I mean?) So, they hardly... With their results, they only earn a lot of money, so maybe local government should do much more. Well, I'm in between of that. You know, there are some very good companies that do the job very well, you can trust them and that's OK, and of course, they make a living, yes. Lot of people make a living. And they are also making a living [souriant]. And there are also, as I said, some things that are very good to do yourself, because of, yeah, the relationship, the other type of relationship you have with the client. But some other activities are very much better organized outside. So it's, yeah. A lot of nuances, yeah.

You told about political leaders more or less “in favour of the market”, changes in political discourses... When did these changes occur?

Hum... Well, I have to tell you a little bit of history then. Because, in the old days [rires] it was all in government hands. So we had... The organization before, it was the UWV, that was... All things around labour were organized there. And there are lot of people that were fed up with: it costs a lot of money, didn't get the results they wanted, it was much too big an organization. So then a lot of people said : “commercialize all the activities or almost all of the activities, and things will go better ; because if you can pay in function of results, things will work better than to do this way”. What you see now, is a completely different situation because everybody is looking for money now, so they want to cut money. This is a budget that is easy to cut on you could say, so... And then you get political arguments that are not really rational. But they are really much political. So in this situation, it's very good to say: “ah, it doesn't work anyway, so let's cut it all”. I think, if you look at a lot of things rational, if you look at Holland,... If you look at Holland: I think we have the highest amount of people working, we have also the highest labour productivity, so per person we have... So I think, in Holland, the system works quite well. It could go better, of course, but it – if you compare with other countries in Europe or even in America I think – people work hard here. And that means that the level, if you want to step in, level is

high. So you have to perform quite good, otherwise you step out, you fall out. And then, a lot of people are working. So a lot of people are active in the system, which demands a lot of those people... So I think Holland doesn't really work as bad as that. But politicians, they have to change things, because they are looking for money or they have to do other things than that, so they have to find arguments to... make new statements, or new ways, or new activities. Or to find money, because it's just... cutting money now.

The problem of cutting money, it's something new?

Yeah. Since the crisis. Yeah. Yeah, we have a budget cut now from – if you compare 2008 with 2011 – this is a 30% off. And in 2012 and 2014, I think we're in 50%. So that's quite a big... step, yeah. If you look at my colleagues of the UWV, there is a cut of all the reintegration budget.

A cut of national budgets?

Yeah. Yeah. Because the local – so Utrecht, itself – spends own money to do some extra things on this. Yeah. Because the local government sees of course the problems. [sourire] And that's... that's difficult, because you cannot control the country budget of course, but you are depending on it to make good service for your citizens. And that's difficult – of course that's not only in our way of working, but that's quite difficult. Also for the politicians here, in the city.

Until now, the local government paid more to compensate for...

They cannot, they cannot : that's a lot of millions of Euros. So they cannot, it's not possible. They... Two year ago, they get 10 million extras, 10 million Euros, and it was for a period of 2 years, because of the crisis. And now we have an extra of 6 million for 4 years, to make 'jobs plan' as they say: extra jobs in social kind of green jobs, making the city healthy, yeah. That's where we make 300 jobs a year now. Paid by local government. So they want. That's no problem. And they see that... that it has results. Yeah. But they need money to, yeah, pay problems of the banks', yeah... [rires] That's a problem in all Europe so, yeah...

What are the consequences of these cuts on services... on beneficiaries...?

We can help less people. That's simple. So, we have to... On the other hand, we have to try to help people short, so that we can help more people, you know? If you... if you help 1 person a year instead of 2 years, you can help 2 people in 2 years. With the same budget. You know: that's sounds simple, but hum... For instance, if we are able to help people on this ladder [indique sur le graphique un échelon intermédiaire des catégories d'aide sociale], then we support them for a year. And if they (I don't know) if they are in average the number of 40, then we step back, say: "OK, you can work as volunteer, that's what you can do, you stay here, you keep on working for another year, and after a year we come back and then we see if we can make another step". But we do not continue the continuous training or whatever. So we make a result, let it be for a while, and then we return back and then see: "OK, ca we make another step?". So we have to be, you could say, extra clever in the way of how do you spend your money and your time on those clients. But we can do less, that's simple. And I don't know if you heard from [nom d'un autre conseiller rencontré] that we have people coming from abroad, from Maroc; and we have a kind of programme to learn languages – I don't know if you have the sale in France... But, in 2014, the government stops the budgets, completely. So people who do not speak their language very good... they have of course also problems in finding work and... they are cutting that budget as well. So, I think, in the future it will be quite difficult to keep the standards we have now. I'm very curious how it will develop. Yeah.

Because you don't see a solution?

I don't see. I don't think we... in a complete... I think in Europe now, we don't have solutions. We are just hoping that the crisis will go away, that we can pay it off, in Spain and in Ireland and everywhere, in Greece... And I... I think that there are... I don't think there is a government now who can plan longer than 5 or 6 years. We are all cutting the budget now just to survive, to get in... hoping that the Economy is going to work again and so that they can expend again. But that's what I look at it now. We have to... somehow, get through the next years, and then we'll hope that we can expend again.

I would like you to come back to the issue of "substitute jobs". 25 Euros a day, it's low...

Yeah, but it is extra. So they have the social security, and they... And they like to do it, because they... they like to have the extra 25 euros. So... it's a trigger, it's a trigger for them. Yeah.

How many hours a day?

I think... to be honest, I think they start about 9 and they stop about 3, so, about 6 hours, yes.

So... 4 Euros per hour.

Yeah. Yeah.

And what is the hourly normal wage in Holland?

Hum... well, it depends if you have family or not, of course, and all things of that... I guess it's about... between 15 and 20. If you are 23 years old, you have of course the youth salary and... But you must imagine: if you are homeless, then it's quite a step to be there at nine, you know. And you do it only once a week, maybe 2 times a week, and the rest of the time you are, mostly... hum... drinking too much, or, mostly, doing other things that, hum.... are not so very good for you. So it's more a kind of trigger to say: "well, tomorrow, come and help us". You know: "hey, get 25 Euros; so, be active some... sometimes". So it's more like a gift, you could say, than really a wage, wages... or something like that.

And what's the main aim for people?

It's a start to do something else than drinking, or than to lie around or seat around, or doing nothing. So, it's a... it's a first step on that ladder to... And if they... they like it, and they... if they find, well, that money, that extra money, it's quite nice. Then you have a step, and you can take that person and: "OK, let's try something else. Let's, let's... Let's do... Let's try if you can do it 5 days a week". Or: "let's start with 3, and...". So, slowly, they can go to a normal job. That's the aim, in the end. But it's always better if they do something. We believe, in... in Utrecht, we believe that all people that live here have talents. And that... We think it's important to use that talent. And if it's only to clean the street, you can clean the street. If you can, hum, watch over children that are playing in a "playing round", you know, then it should be possible to do that job. Mostly is volunteer job, but we, hum... That's a political way of thinking, looking at your... civilians, you could say. There are a lot of talents, and we want to use it for the city. So, that's. And how do you trigger that. How... how do you get people that are used to do nothing, how can you get them off their chair, and help to clean the street.

To "use their talents", it means necessarily to make them work?

Yeah, hum... Not necessarily, but, as I said just now, we don't like the long training situations anymore. So there are, of course, situations where it is better to train first, like if you need to, hum, get a better level of speaking... the language; if you need to, hum, use a computer and you don't know how to do it, or things like that: then we can train. But we, last 2 years, we think it's better if people just *do* [insistant] things... and then learn. In the way of doing things, it works faster for a lot of people. And they, and they feel, hum, more, hum... part of the civilization you could say. Part of society. Because if you do something, you are part of, you are part of it. If you, hum, are only, hum, learning things, then you are

not active in the society. It's look like, hum, you're still waiting, just ever maybe you can do something. So, if you just *do* [insistant] something, then it's quite clear. [silence] And it helps people to get along again, to... to make other steps. I always say, hum (it's very, very simple): if nobody is worried, we are not there, then you feel quite alone. And even if you are... if you only have an appointment to clean the street, and you don't show up, they are missed. So they miss you, and that's important if people miss you. And all those people that can... lie in their bed, and nobody worries, hum, ever... ever worries about them, are never missed, that's not good to... for your own feeling... about if you're important or not. So you can... have a phone call [prenant un ton vif pour mimer l'appel téléphonique] : "where are you? We are waiting for you! ". That's better for you than nobody cares for you. So, we believe very much in: "Be active. Try to do what you can. And learn... learn in that situation; and then make steps ahead". So it's quite, yeah: a vision, on... on... how... We think it helps best.

To "be active", it means "to work"?....

Yeah. Yeah. [silence]. On your own level. So maybe it's volunteer? Then as a volunteer. If you can work in a... in a shop, or whatever, that's better if you can do that because you don't need us anymore. That's better for you if you don't need us. Yeah.

The aim is to work...

Yeah. Yeah. Because then you don't need us anymore. Yeah. [rires] Yeah.

"Volunteer" jobs, what are they exactly?

Well, hum, I will take an example. If, a,... Well, that's a little bit like the same as the small jobs... They get paid, of course, but if there is a... A lady. She is divorced. She has 2 children. And she, hum... For her, it's not possible to work more than 2, hum... afternoons, for instance. Because of the care for the kids, and all the... all the problems she has, going to run here living... house? Yeah. Then, what you can do is to, for instance, to watch over kids that are playing somewhere. She can do that as a volunteer. And by doing that, she learns a lot. She learns how to take responsibility, she learns how to communicate, with children, with their parents, with, hum, with... maybe a boss that works along there. That's better than to sit at home... all the week [rires]. So, that's a volunteer job. And there are a lot of things to do, in a city like this... as in every city. And we have a few... fewer volunteers, so there are a lot of things to do. We have them, so we like to make everybody active, for the city. So they... they can learn by themselves, for themselves. And they can be very important for the city as well. So... yeah?

Have the beneficiaries of the social security system some obligations to complain with?

Yeah, yeah, yeah. Yes. If they can... (that's, of course, important). There are a lot of people that that are not able to do all kinds of things, you know. But if people can, we would like to have them working. As I said, sometimes as volunteer, sometimes as... just working. Maybe only for 2 days. But if they can work in a shop for 2 days, that's OK. Then we, hum, spend the rest of... we pay the rest of the money. But it's better than sitting... sitting at home for 5 days. So... So if they can do something, they are obliged to do those things. Yeah. They *have to do* [insistant] those things. Otherwise they get a cut on their... budget.

In the social security system?

Yeah. [silence]. But it's always the, hum, the situation that you have to be, hum, very good in the analysis [sic] of: is it a person willing, but not able; or is it a person able but not willing. And that's... So you have to cut those people, and you have to help the other people that, that... just can't. They can't: well, we can only help and... Yeah.

If you see somebody who has some troubles but who says "I don't want to work", what would you do?

Well, hum, they have a problem then. Yeah. Yeah. So, for instance, if we have a job for a person, and the person says: "sorry, I don't like that"; well, that depends on why not, because if it's a *very* [insistant] hum... difficult work, hum, heavy work for instance – you know, that you have to carry a lot, or, hum, work at night, or things... – so, ok. But if it's normal work, with... normal... normal situation, and the person should... be able to do that: then he has a problem. 100% cut is also possible. So stopping social security completely is possible. And it works.

It works?

Yeah.

What do you mean?

Well, sometimes, people realize they really have to do something, so that works. And sometimes they say: "oh, but I don't want this... this kind of care [rises]; I stay out of it. I... I take my own responsibility. And I go to – I don't know how you call it – temporary jobs. I find my way myself". So the fact that you, hum, are clear about that – "if you can, you must" – well, people make their choices. But if you are not so very clear about it, people take money and... be happy. That's what we knew about, in the 1980's you know, that was much more... normal, you could say. Yeah. People get the money and... ok. But since the 1990's, but especially since a new... a "new age" you could say" – since two thousands and... – that's, that's completely different. [silence]. So people are used to it now. A lot of people that come in the social security *knew* [insistant] – for instance, came out of school, couldn't find work, and they come to us – that they have to work. They don't get paid, they have to work, in order to get their... fee. So, completely new way of thinking, if you compare with 10 years ago, it's completely different. Yeah. But it's a bit sad that now – with so much crisis – that also the people that can, and want, can't find the job they... they want. So that's difficult now, I think. So I hope in 2 years time it will be more open again...

Are the "cuts" frequent?

Every year, between 5 and 10 % of our clients. So, quite frequently, yeah. But not for everybody [rises], no.

To conclude, have you heard about the "active inclusion strategy"?

Yeah.... [silence]. Heard, but I don't know exactly [insistant] what it means, but.. yeah?

The European Strategy for Active Inclusion, is it something, here in the social services, you have heard about?

Well, hum... I heard about it, so (that's what I told you), and I think active inclusion... Can you describe it for me? What it is exactly?... Because I think we do it... yes? ...

No, no, just what you....

Yeah, I, I... know the term, but it's... it's not... the, the vision as I told you... It's very local, yeah. And I think that suits very well in the force of active inclusion. Because we also do in social return – do you know that term? – social return: so, if we, as a government, have a job for, for instance, building houses, the organization that is going to build those houses has to make a reservation for 5% of the wages to, hum, to hire unemployed or to make room for younger people that have to learn to build houses – we call it 'stages', 'stage'... So that's also kind of social inclusion that you... In all kinds of things you do, you, you also... always think about the spinoff for the people that are not active.

And did you know that 2010 was the European year of fighting against poverty?

Yeah.

You knew it...

Yeah. Of course my colleagues – I'm from "work" – but I have colleague that work for poverty, yeah.... They made a big conference about it, and they had some extra money from the government to do some extra things for children, especially. So, yes, I know about it. And we did some activities...

A lot of?

In Holland, Utrecht is a good example of policy for poverty. So we do a lot of good things here. Also for poverty. Yeah. So we always do quite some... But now, now, it is some extra. It is an extra. Yeah.

Fin de l'entretien.

Entretien n°55

Représentant Permanent de la France auprès de l'Union européenne, Chef du service « Travail, emploi, santé, inclusion sociale »

Bruxelles (par téléphone), 8 novembre 2011,

« J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi... »

Alors... Je peux commencer par une présentation générale, euh... Il y a des politiques de l'offre et des politiques de la demande. En France on met plutôt l'accent sur l'offre mais on fait quand même des politiques à destination de la demande. Pour les politiques d'offre on fait des allègements de charges principalement, et des contrats aidés. Et politiques de la demande : il y a des politiques d'incitation à la demande, ce qui est le cas du RSA par exemple. Et il y a des politiques d'amélioration qualitative de la demande, donc ça c'est plus des politiques de formation professionnelle.

Vous, vous êtes conseiller à la RP pour le travail.

C'est ça. Chef de service en fait. Chef du service des affaires sociales.

Qu'est-ce que ça veut dire « conseiller à la Représentation Permanente » ? C'est quoi votre travail en fait ?

En fait on fait deux types de choses : on a une fonction officielle, qui est le Représentant de la France au Conseil de l'Union Européenne. Donc on siège au nom de la France au sein des groupes du Conseil qui préparent les décisions du Conseil, en l'occurrence le Conseil Emploi affaires sociales, EPSCO. Et on a une fonction non-officielle (les deux fonctions occupent à peu près la moitié de notre temps chacune), qui est de faire prévaloir les intérêts ou les positions françaises auprès des institutions communautaires qui ne seraient pas le Conseil, donc le Parlement européen, la Commission européenne. Le comité des régions, le conseil économique et social etc.

D'accord. Donc une fonction qui est vraiment centrée sur le Conseil, et une autre qui est un peu plus large.

C'est ça. Voilà. Une fonction législative en fait au Conseil, et une fonction de lobbyiste ou d'intérêt à l'égard des autres institutions.

Vous diriez que vous ce qui vous prend le plus de temps c'est quand même quoi ?

La moitié. Moitié moitié.

Et sur la position sur les questions Emploi, vous ça fait deux ans, trois ans que vous êtes à la RP...

Deux ans.

Deux ans. Qui est-ce qui vous l'a dictée, qui vous l'a apprise ?

En fait c'est le secrétariat : on défend, sur les positions qu'on défend au sein du Conseil, on défend les positions qui sont élaborées par le SGAE. Et pour le reste, c'est les positions de notre ministère, donc c'est la direction des affaires européennes du ministère et le cabinet du ministre.

Donc vous c'est le ministère de l'emploi.

C'est ça, ministère de l'emploi et des affaires sociales, Xavier Bertrand en fait.

D'accord. Donc la position française, c'est pas le chef de la RP, Philippe Etienne, avec lui ou des personnes au sein de la RP que vous voyez ça, c'est directement avec le ministre.

Non, en fait je vais essayer de vous expliquer comment ça marche. Pour la partie « conseil » de l'activité, en fait on va se réunir au niveau des conseillers, donc à mon niveau, pour préparer un texte au Conseil, donc au Conseil on prépare des directives, des règlements ou des textes non normatifs comme des textes de conclusion du Conseil, et on va se réunir par semestre 4 ou 5 fois dans des groupes, dans lesquels il y a les 27 conseillers des Etats membres, et c'est la groupes qui travaillent la journée entière. Ces groupes permettent de... de faire émerger des consensus, le plus possible, et de bien cerner les problèmes qui posent problème et les problèmes qui n'en posent plus. Et les sujets les plus compliqués remontent au niveau des ambassadeurs, donc le Représentant Permanent, le Représentant Permanent adjoint. Et les ambassadeurs fonctionnent de la même façon que nous, c'est-à-dire que la position française, elle est définie à Paris et ils la défendent sur la base du SAE ou du Secrétariat Général aux Affaires Européennes. Et puis ensuite ce qu'on aura traité nous en 4 ou 5 jours de négociation, ils peuvent potentiellement s'il n'y a plus de problème le voir en une minute, ou y passer eux-mêmes plusieurs heures selon les difficultés que posent les textes. Et ensuite on passe au niveau des ministres, le Conseil proprement dit, qui se réunit deux fois par semestre pour le conseil EPSCO.

Et là pour le Conseil EPSCO vous êtes physiquement auprès du ministre ?

Ouais, c'est ça. Avec l'ambassadeur.

Et donc les ministres sont à Bruxelles finalement assez rarement dans leur agenda...

Une ou deux fois par semestre, voilà, c'est pas toujours le même qui vient pour le conseil EPSCO, c'est Xavier Bertrand, Roselyne Bachelot, ou les secrétaires d'Etat Marie-Anne Montchamp, Claude Greff. Et pour la partie santé, parfois, Nora Berra.

Est-ce que c'est vous directement qui allez expliquer au ministre sur quels points la position d'un autre pays va poser problème ?

Ouais. Le jour du Conseil, effectivement, on explique au ministre les dossiers, hein, qu'il va adopter. Et puis il y a beaucoup de choses qui se décident en dehors des Conseils, dans les marges des Conseils. Et dans ces cas-là on essaie de voir avec lui les personnes à rencontrer, et les orientations à prendre.

Mais au niveau de la temporalité, est-ce que c'est des choses qui se font au moment du Conseil, ou est-ce que c'est réglé avant ça déjà ?

Ca dépend, ça dépend des textes. Les textes qui sont les plus simples c'est réglé avant, et dans ces cas-là en fait on essaie de proposer au ministre qui aborde les sujets à venir en fait, les sujets qui sont pas à l'ordre du jour proprement dit du Conseil, euh... Et parfois il y a des textes qui sont compliqués, comme le temps de travail par exemple.

La directive temps de travail ?

Voilà. Dans ces cas-là, le ministre doit lui-même essayer de débloquer les blocages au niveau communautaire. Et donc c'est lui qui directement essaie de voir avec les Etats membres récalcitrants les solutions de compromis. Ça dépend. Bon globalement, globalement le système est fait pour qu'il y ait plus trop de problèmes au niveau des ministres, donc pour les ministres c'est un exercice un peu

frustrant. C'est un exercice dans lequel... Il viennent, mais ils ont globalement plus énormément de marge sur ce qui se décide.

Ça a déjà été fait en COREPER.

Au niveau 'groupes' et au niveau 'ambassadeurs'. C'est rare qu'une présidence prenne le risque de... d'amener un dossier qui ne serait pas bouclé au niveau, au niveau des ministres.

D'accord. Donc vous, votre travail en tant que représentant c'est vraiment un travail de négociation pour réussir à trouver un compromis avant le Conseil.

Ouais, mais, encore une fois, c'est la moitié de mon travail. C'est mon travail au Conseil. Mais effectivement c'est ça, euh, je suis le négociateur en titre de la France sur les sujets sociaux. C'est la meilleure façon de le présenter.

Et sur la directive temps de travail, par exemple, vous étiez déjà là ou pas ?

Non, sur l'échec de la précédente non, mais elle revient.

Elle revient...

Bah c'est typique des deux parties du... de la fonction. Sur la négociation en question donc j'étais pas encore là donc je peux pas vous dire comment ça se passe au Conseil, il y a toujours pas eu de discussion puisque la Commission n'a pas proposé d'initiative. Mais par contre elle nous occupe beaucoup parce qu'on doit discuter avec la Commission pour essayer d'orienter son initiative. Qui est prévue, qui était prévue pour la fin de l'année, et puis finalement il y a une négociation des partenaires sociaux là qui est en cours, et donc manifestement on a ouvert une période de 9 mois de négociations dont on verra si c'est utilisé ou pas. Et les partenaires sociaux européens ça fait partie des gens avec lesquels je dois discuter du coup, pour essayer d'influencer aussi leur négociation.

Et suite à l'échec des discussions sur la dernière proposition de directive, la position française aujourd'hui c'est quoi, sur ça ?

Bah la position française elle n'a pas trop varié. On a des positions sur différents points de la directive, mais globalement on veut la révision de la directive, on pense qu'elle est importante et utile, on a un problème avec, dans certains secteurs d'activité, avec la clause de sauvegarde, et... sur la question de l'opt-out, l'article 22, c'est-à-dire la possibilité de, de... déroger aux situations de la directive par contrat de travail, on est prêt à accepter la suppression de cette clause d'opt-out.

Vous êtes prêt à accepter la suppression.

De la clause d'opt-out, ouais. Depuis toujours, c'est pas, c'est presque une tradition. [interruption de l'entretien quelques secondes sur demande de l'enquêté]. Donc sur la clause opt-out, c'est assez clair, on a toujours été prêt à accepter sa suppression, on l'a même demandée hein. On fait partie des Etats membres qui le défendons, même si on l'utilise à... pour une activité qui est : les médecins hospitaliers. Voila. Mais on considère qu'on peut très bien vivre sans si... s'il y a des évolutions sur le temps de garde.

Mais de toute façon l'opt-out ça s'applique assez peu en France, c'est principalement en Grande-Bretagne je crois...

Au Royaume-Uni, c'est ça, voila.

Donc, enfin je vais pas dire que c'est pas un gros sacrifice pour la France, mais c'est...

Non mais c'est, c'est symbolique, c'est-à-dire que c'est ce qui bloque le texte. Donc euh. Disons que nous, notre impératif politique sur le texte c'est de bien montrer que la législation du temps de travail, que ce soit au niveau national comme au niveau communautaire, doit être faite en s'appuyant sur la négociation collective, donc la clause d'opt-out on l'aime pas dans son principe. On aime pas cette idée selon laquelle on peut contourner l'ensemble de la législation du temps de travail dans le contrat de travail individuel. Ça c'est notre position de principe. Ensuite, on a une position pragmatique, qui est liée aux conditions d'application de la directive aux éventuelles infractions qui y sont liées, qui consiste à dire : la clause d'opt-out, tant qu'on révisé pas la directive on en a besoin, parce qu'on sait pas faire autrement pour les médecins hospitaliers, et... par contre, si on la révisé, évidemment pour que la révision soit équilibrée il faut y toucher. Voilà.

A partir du moment où la France a cette position assez favorable à la suppression de cette clause, est-ce que vous vous allez négocier avec les représentants anglais – ou c'est pas votre travail ?

Si : une fois que la Commission aura proposé son initiative, on aura des négociations, qui sont formelles : le Conseil c'est une institution donc c'est pas de la négociation informelle, dans le sens où on est 27 autour d'une table, il y a des cabines de traduction, et c'est des discussions qui sont très encadrées. Mais après il y a, de façon informelle bien sûr, on essaie de trouver des solutions, et ça dès à présent, avec les collègues anglais, allemands, polonais, tous ceux qui ont des difficultés à l'égard de la suppression de la clause d'opt-out, parce qu'on a besoin que ce texte avance. Donc moi mon impératif politique, la commande de mes ministres c'est de faire aboutir ce texte, donc il faut qu'on trouve des solutions qui puissent convenir à tout le monde.

Parce que la situation actuelle, sans directive temps de travail, c'est politiquement pas tenable ?

C'est compliqué.

Parce qu'on pourrait très bien imaginer que voilà, le Parlement a...

En fait vous avez, si vous voulez y voir plus clair, en décembre 2010 la Commission européenne a publié son initiative, consultation de première phase des partenaires sociaux européens à négocier, depuis elle a fait la deuxième phase et il y a une négociation qui s'est ouverte, mais en 2010 c'est vraiment la consultation dans laquelle elle a donné les orientations de sa prochaine négociation. Et en complément de ça elle a fait un rapport sur les conditions d'application de la directive existante, de 2003, la directive consolidée 2003-88. Et si vous lisez ce rapport vous verrez qu'il y a des procédures d'infraction contre tous les Etats membres sur des sujets extrêmement sensibles pour la France – on n'est pas en dehors de ça, mais euh... Ça touche aux pompiers, aux pompiers volontaires, aux médecins, aux internes, aux officiers de police : il y a quand même énormément de services publics qui sont concernés par les procédures d'infraction. Donc on peut pas, on peut pas continuer avec cette directive, dans laquelle on, avec laquelle on est parfois en situation d'infraction. Même si la Commission européenne n'engage pas de procédure d'infraction, on peut pas rester en situation d'infraction parce que les, les citoyens communautaires peuvent eux saisir le juge et demander l'application du droit communautaire. Comme ils l'ont fait récemment dans le secteur des colonies de vacances, je sais pas si vous avez suivi ça : notre système de... de moniteurs de colonies de vacances a été censuré par un arrêt du conseil d'Etat, et dont on a dû modifier notre régime de colonies de vacances à cause de la directive.

Sur ces questions sur la directive « Temps de travail » au Conseil, on travaille à la majorité qualifiée.

Ouais, c'est une question de santé et sécurité au travail, c'est la base juridique « santé et sécurité au travail », donc c'est l'article 153. Donc oui, on a toujours été à la majorité qualifiée depuis que – moi le dernier traité que j'ai en tête c'est Amsterdam – depuis Amsterdam c'est de la majorité qualifiée.

Donc là, les Etats qui sont plutôt réticents, c'est la Pologne, la Grande-Bretagne...

En fait il y a une minorité de blocage sur... Ca dépend, réticence à l'égard de quoi ?

Supprimer l'opt-out...

Sur l'idée de supprimer la clause d'opt-out, il y a une minorité de blocage de plus de 100 voix, qui associe traditionnellement la Grande Bretagne bien sûr, la Pologne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, et la Suède je crois.

Minorité de blocage au Conseil, donc...

Ce qui fait qu'à chaque fois qu'on a cherché un compromis au Parlement européen sur ce texte, donc là je sais pas si vous avez en tête le processus d'échec passé, en 2009 : le Parlement européen a dit « je refuse de négocier sur ce texte s'il n'y a pas de suppression ou d'encadrement de la clause d'opt-out », le Conseil a dit « nous on refuse d'avancer si on garde pas la clause d'opt-out », et c'est ce qui a conduit à ce qu'il n'y ait pas d'accord entre le Conseil et le Parlement européen. Malgré les efforts sous présidence française, où on avait essayé de trouver des voix intermédiaires.

C'était quoi le partage des voix, en Conseil EPSCO ?

Alors bien sûr il y a 27 votants, mais ils ont tous un poids de vote un peu différent. Donc si vous avez les règles de minorité de blocage, vous dépassez la minorité de blocage au-delà de 80 sièges. Et la France en a 29, l'Allemagne 29, je les connais pas tous par cœur, mais le Danemark 10, les Pays-Bas 17 etc.

Mais ça donne une idée, s'il y a une minorité de blocage de 100...

Une minorité de blocage, c'est trois gros Etats membres et encore un. Qui peut être de plus ou moins grande taille. Ou deux gros Etats membres et trois quatre moyens. Ca fait quand même beaucoup de monde : pour avoir une minorité de blocage il faut quand même, enfin c'est pas un Etat qui a un problème, c'est pas le Royaume-Uni tout seul.

Sur la deuxième partie de votre travail, donc plutôt lobbying auprès des autres institutions, comment ça se passe : vous suivez en personne les débats au Parlement ?

Oui, on suit au Parlement les débats en personne, idéalement quand ils sont à Bruxelles, parce que quand ils sont à Strasbourg c'est parfois un peu compliqué. Et on parle beaucoup aux parlementaires européens pour faire valoir les positions françaises. Evidemment on parle un peu plus aux parlementaires français qu'aux parlementaires d'autres Etats membres, mais on parle à tous les parlementaires européens. Aux rapporteurs du texte en particulier, et aux politiques, aux coordinateurs de groupes politiques dans les différentes positions. Donc on essaie d'avoir un contact régulier avec eux.

Avec les coordinateurs de tous les groupes ?

Bah oui, globalement oui, euh... C'est sûr que c'est plus facile de parler avec les coordinateurs du groupe PPE qu'avec les coordinateurs du groupe GUE. Parce que les gens du PPE français sont plus attentifs à pas déranger le gouvernement français. Ça c'est évident. Mais euh, non non, la représentation permanente est un service de l'Etat, elle parle à tous les groupes politiques.

Donc pour le PPE c'est Alena Carna, c'est ça ?

Moi mes interlocuteurs ils sont à la Commission emploi, que préside Pervenche Bérès, qui est socialiste. Et au PPE, le coordinateur du groupe c'est un hongrois qui s'appelle Csaba ÓRY. Le coordinateur du groupe socialiste dans ce groupe c'est un espagnol qui s'appelle...

Alejandro...

Alejandro Cercas. C'est celui qui a suivi le temps de travail, qui était rapporteur sur le temps de travail.

Donc, eux, c'est les coordinateurs. Par contre, les administrateurs et les conseillers, eux, vous les côtoyez ou pas vraiment ?

Ca dépend en fait, ça dépend des sujets. Ca dépend. Ca dépend des sujets, nous on aime assez privilégier un contact avec les élus, parce que, euh... c'est les élus qui nous demandent, hein. Généralement quand on a, quand on nous donne des éléments d'informations, c'est plutôt en réponse aux demandes des parlementaires. Plutôt qu'autre chose.

C'est vrai ? C'est plutôt eux qui sont en demande d'informations sur la position française ?

Sur la position française, et puis sur les enjeux de ce qu'ils sont en train d'adopter, pour la France. Si vous adoptez une directive sur le congé maternité qui coûte 1 milliard d'euros à la France, bah vous êtes intéressé de le savoir. Voila.

Sur ce dossier, c'est Mme Morin-Chartier surtout qui a...

Par exemple, oui. Oui oui, vous avez bien suivi. Oui, elle, sur le congé maternité, elle a beaucoup suivi. Donc elle fait partie des gens avec lesquels on a beaucoup... travaillé.

Justement sur le congé maternité, si je me souviens bien la France était opposée aux 20 semaines ?

En fait c'est pas les 20 semaines qui nous posent le plus problème. On est opposés aux 20 semaines, parce que... On était d'accord avec 18, ce qui était déjà un effort. C'est-à-dire qu'on veut pas, on veut pas nécessairement un texte qui, qui fasse que... on change rien, on veut bien accepter 18, mais 20 semaines on trouve que c'est trop. Mais c'est surtout : on est opposés à l'égard d'une disposition qu'a prévue le Parlement européen, qui supprime la possibilité pour les Etats-membres de situer un plafond de la sécurité sociale dans le calcul des indemnités journalières. Actuellement nos indemnités journalières elles sont à 100% du salaire antérieur des femmes pour le congé maternité, dans la limite d'un plafond qui est de l'ordre de 3000€, 2980€. Et si on peut plus appliquer ce plafond, ça veut dire qu'on va payer avec la sécurité sociale nationale des indemnités pour des femmes qui ont des salaires très élevés, et on va se mettre à les rembourser pour des montants qui sont, qui sont... Une femme qui gagne 10 000€ aujourd'hui on lui verse 3000€ demain on devra lui verser 10000€. Donc ça nous coûte 7000€, et en plus c'est de l'argent qui est ciblé sur les femmes riches, donc c'est pas trop dans l'air du temps.

Mais surtout, j'avais discuté avec des conseillers de Mme Morin-Chartier, justement, et ce qui ressortait c'est que les 20 semaines, cette proposition, ça allait coûter trop cher à la France.

Oui, mais c'est pas les 20 semaines qui coûtent cher, hein, c'est vraiment la suppression du plafond de la sécurité sociale.

Disons que la raison principale de la position française c'était une question budgétaire...

Ouais. Mais ça je vous l'ai donné, le coût. C'est pas un chiffre par hasard. Le compromis du Parlement européen, il coûte 1,3 milliard d'euros à la France. Voila. Bon après, j'imagine pas qu'on finisse avec un texte qui soit ce texte-là, mais bon, c'est un ordre de grandeur.

Vous me dites que ce sont plutôt les parlementaires qui viennent vous voir pour vous demander des conseils...

Des conseils ou des informations, c'est souvent aussi des demandes d'informations.

D'autres conseillers ou parlementaires m'ont dit que, au contraire, ils voyaient un petit peu la RP comme, disons, un poil à gratter, ou l'ennemi... Ceux qui les empêcheraient d'aller aussi loin qu'ils voudraient.

Bah, ça dépend des RP, d'abord, parce que je sais pas qui vous a dit ça mais...

Des parlementaires français du groupe PPE ...

Il y a des... des Etats membres qui sont organisés, je vous l'avais déjà dit, qui sont organisés de façon très intrusive. Il y a vraiment des Etats-membres (c'est le cas du Royaume-Uni) qui donnent des instructions très directes à leurs parlementaires, sans aucun... sans aucun respect de l'institution, je dirais [rire]. Euh, c'est pas notre cas. Par contre, nous on est très présents. C'est-à-dire que dès qu'il y a un intérêt français qui est en jeu, on, on fait... on le défend. C'est notre travail. Donc effectivement on est très présents. Je conçois totalement que les parlementaires considèrent qu'on est très présents, peut-être des fois trop, moi je sais pas... Bah en plus du service, des services que, des services comme le mien, il y a des gens qui sont à demeure au parlement européen, on a un service qui suit le parlement européen spécifiquement.

Aujourd'hui, récemment, il y a eu le débat au parlement sur le rapport Daerden sur la plateforme sur la pauvreté, vous aviez quelque chose à faire valoir d'important là-dessus ?

Oui, j'ai vu Daerden, moi, sur le rapport, donc c'est un bon exemple. C'est un rapport d'initiative, moi je considère (c'est ma façon de voir, hein) mais je considère qu'un rapport d'initiative a priori ne crée pas de problème. Il n'y a pas de conséquence législative, donc il peut pas nous créer de difficulté. Par contre, il est un moyen de réfléchir aux initiatives que la Commission devrait prendre, et à l'agenda communautaire dans le domaine social. Et donc nous on avait défendu l'idée de développer les expérimentations sociales au niveau communautaire, c'était un vieux thème français. Euh, moi j'avais déjà défendu chez Martin Hirsch, et que la Commission a repris dans sa Communication sur la plateforme pauvreté. Et Daerden l'avait pas du tout traité ça, donc on s'est plutôt bien entendus. Il a, on lui a passé des éléments d'information sur ce que, ce qui pouvait être fait dans le cadre de la plateforme pauvreté sous au niveau des expérimentations.

Donc ça c'est directement vous, de personne à personne, avec le député Darden ?

C'est ça. Ses assistants, oui, mais là en l'occurrence c'était avec le député, on en avait discuté ensemble. Mais ça dépend des députés hein : il y a des députés qui sont disponibles, et d'autres moins. Ça dépend des députés, moi j'ai pas besoin de voir le député personnellement, hein, on peut voir avec ses assistants. Ça dépend, ça dépend des députés, il faut... on s'adapte.

Non mais c'est assez intéressant, c'est assez étonnant quand on y pense : vous avez fait avancer la position française avec un député belge en fait ?

Oui, mais... c'est pour ça que je, j'ai pas de... Comme je vous le dis, on parle à tous les députés, et on est vraiment dans une logique de, de faire valoir nos... pas seulement nos intérêts, mais aussi notre influence. Parce que sur les expérimentations sociales on n'a pas d'intérêt, on a juste envie que

l'agenda communautaire s'enrichisse un peu, et soit plus concret. Et, mais par contre, du coup on est à l'aise sur ce genre de sujet, parce qu'on n'est pas là pour dire « voila ce qu'il faut faire sinon vous mettez des problèmes énormes », on est là pour dire « voila, on a des bonnes idées, on voudrait vous les soumettre ». C'est plutôt ça. Et globalement, les Belges ont souvent une sensibilité assez proche des nôtres, de la notre, comme le contact est facile par ailleurs. Mais, de même qu'on est souvent très proches des positions de Cercas sur le temps de travail, on travaille souvent avec lui. Et je vous dis, ce serait une erreur de notre part que de ne parler qu'aux députés français.

Sur ce cas-là, finalement c'est qu'un rapport d'initiative donc l'enjeu n'était pas dramatique pour vous...

Moi je suis d'accord avec ça, globalement les rapports d'initiative au Parlement souvent ça cristallise des oppositions politiques, mais euh, mais nous on s'y intéresse moins. Et puis comme représentation permanente, c'est rare qu'on ait des positions très tranchées, et on n'a pas à en avoir. On a souvent des sentiments personnels, mais pas des positions très tranchées. Par contre, il ne faut pas négliger le poids de ce genre d'initiative, parce que la Commission y est attentive. Dans l'idée qu'il faut aussi essayer de nourrir un peu les initiatives de la Commission, c'est important de, d'être présent dans les rapports d'initiative.

Elle y est « attentive » comme manière de voir un peu les équilibres politiques, plus qu'autre chose, non ?

Non, elle y est attentive aussi pour... elle est attentive dans le fait de... de respecter les demandes du Parlement quand ensuite elle construit son propre agenda. Si le Parlement lui dit qu'il faut développer un programme d'innovation sociale ou d'expérimentation sociale, ça la renforce ensuite ou ça renforce le Commissaire Andor pour proposer au collège de le faire – ce qu'il a fait d'ailleurs. Il l'a fait dans le cadre du nouveau programme PROGRESS : il y a tout un volet « expérimentations sociales » qui est prévu dedans.

Vous n'avez pas l'impression que ce qu'il se passe au Parlement, entre les décisions au Conseil qui sont les décisions des gouvernements, et puis la Commission à l'initiative, que ce qu'il se passe au Parlement finalement c'est quand même moins important que en amont et en aval ?

Non, c'est, c'est... Il y a certains Etats membres qui vous diront que (donc l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède) qui vous diront : « oh la la, pourquoi a-t-on mis le parlement européen en jeu? Il nous crée des problèmes sur tous les dossiers ». Mais ça c'est les Etats qui veulent pas d'Europe sociale, et le Parlement européen sur les textes sociaux est très, est très allant, donc voila. Nous on considère que plus il y a de parlement européen et plus la démocratie européenne s'exprime et le mieux c'est. Ca c'est une réponse de principe. Après, sur des textes comme le congé maternité, on trouve que... il y a un problème de maturité du parlement européen, d'avoir avancé un peu n'importe quoi. Euh... Et ensuite... Le Parlement européen c'est un Parlement, donc il est ouvert à tous les vents, sujet à beaucoup d'influences, de discussions etc. Mais au final, il permet d'ajouter quelque chose à la discussion. C'est-à-dire qu'il a quand même, il va souvent plus loin que ce que le Conseil irait spontanément. Donc s'il n'y avait pas cet aiguillon du Parlement européen, le Conseil il se contenterait d'adopter les textes qui conviennent à tous les Etats membres.

Voila, c'est ça, mais ça c'est la position un peu... officielle dans la discussion. Moi ce que j'ai entendu, c'est : le Conseil en a un peu marre du Parlement. « Qu'est-ce qu'il vont encore nous voter cette fois-là ? »

Oui, ça c'est une position très... spécifique de certains Etats membres, hein. C'est vraiment pas une position française. Vraiment pas. Ouais. Non, la position française, c'est : le Parlement européen, euh, enfin moi, en plus, je vous dis, vous parlez au Conseiller social donc c'est le conseiller qui veut plus d'Europe sociale donc forcément... S'il n'y avait pas le Parlement européen on n'aurait rien. Donc nous

on considère qu'il faut l'utiliser, et il est très fréquent que sur des... sur des sujets on essaie de défendre ses prérogatives. Comme par exemple sur la mise en œuvre du semestre européen, il y a eu une discussion entre le Parlement et la Commission pour savoir si juridiquement il fallait que le Parlement soit associé à l'exercice des « annual growth survey », la Communication « examen annuel de la croissance ». Et nous on a défendu le... même si c'était pas prévu par les traités, une association du Parlement européen.

Parce qu'en fait, pour la France, pour une Représentation Permanente comme la française, qui veut faire avancer certains sujets sociaux, le Parlement est un allié ?

Exactement. Exactement. Ouais. Pour résumer, c'est ça, oui. Ce que vous dites est exact, oui.

Pour le dire de manière un peu directe...

C'est ça...

Ça peut être un peu, des fois, « jouer le Parlement face à des Etats membres réticents » ?

Oui, mais on joue les deux. Parce que nous, on joue quand même, on est un Etat membre, donc on joue au Conseil. On ne considère pas qu'on a besoin d'alliés pour gagner au Conseil par ailleurs. On se débrouille aussi au Conseil pour avoir des majorités. Mais oui globalement on joue la carte du Parlement comme un aiguillon dans le processus communautaire. Quand on a négocié les traités on faisait pas partie des Etats membres qui demandaient que le Parlement soit maintenu en dehors de la lutte contre les discriminations, par exemple. Alors que si vous regardez l'article 9 du traité, le Parlement il est juste là pour approbation. Donc il garde une compétence limitée sur ce sujet. La France était favorable à faire davantage. Vous avez une illustration typique de ce que vous disiez. Et d'ailleurs on est en train de négocier une directive anti-discrimination, je sais pas si vous l'avez déjà rencontrée celle-ci, et manifestement le Parlement européen ira beaucoup plus loin que ce que le Conseil fera s'il était dans une procédure législative ordinaire. Et nous on y serait plutôt, on y aurait été plus favorables, parce qu'on a toujours peur que les textes soient pas assez ambitieux sur ces sujets là.

D'accord. Sur la Commission, on m'a dit, c'était une opinion entendue au Parlement : « les plus grands experts sur les dossiers sont à la Commission ».

Oui c'est exact. Oui parce que nous on est des négociateurs, n'est pas... Dans les RP vous n'avez pas d'expert. Vous avez des gens qui peuvent être là parce qu'ils ont eu une expertise passée, mais ils sont pas experts proprement dit. Moi je ne suis pas un expert de ce que fait la Commission. J'ai forcément une expertise sur quelques textes, mais je, je serai toujours moins expert que les gens qui sont à la Commission.

Fin de l'entretien.

Entretien n°65

Ancien parlementaire et président du groupe GUE au Parlement européen.

Paris, samedi 27 mars 2010,

« J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi ...

En Europe ?

Hum...

Alors la grande différence de traitement des politiques de l'emploi par rapport par exemple à la libéralisation des services publics c'est que, dans le cadre de la libéralisation des services publics, il s'agit de mesures contraignantes, fixées par les traités et ensuite mises en musique par les directives ; dans le cas de la politique de l'emploi, chaque Etat est souverain. Donc dans ce domaine, l'instrument principal c'est ce qu'ils appellent le « benchmarking », la comparaison des expériences respectives et l'échange de ce qu'ils appellent les « meilleures pratiques ». Je pense que c'est une démarche plus sournoise parce que, en fait, en amont des politiques de l'emploi on crée les conditions, cadres, poussant presque inéluctablement vers la précarisation de l'emploi, et vers ce qu'ils appellent la modération salariale. C'est-à-dire qu'à la fois ils arrivent à laisser chaque Etat prendre en considération les spécificités historiques, sociales, culturelles de sa situation, et néanmoins tendre vers une certaine harmonisation des pratiques. Comment cela ? Par exemple, toute l'économie de l'Union européenne est fondée sur une conception identique de la compétitivité, qui est fondée sur la baisse des coûts salariaux et la baisse des dépenses publiques... la baisse des coûts salariaux, la réduction des coûts c'est en fait essentiellement la réduction des coûts salariaux. Et d'autre part, fondée sur la mobilité du capital, l'interdiction de toute entrave à la liberté de circulation des capitaux, ça c'est une règle non discutable, des « quatre libertés » entre guillemets qui sont les véritables piliers des traités successifs. Or, au nom de cette mobilité du capital, une entreprise peut se déplacer là où elle estime que sa production sera la plus compétitive. Et donc il y a à la fois compétition fiscale, concurrence fiscale, et tendance lourde à précariser le travail et à le payer le moins cher possible. Donc forcément il y a, de par ces conditions-cadre, qui elles sont valables pour tout pays membre, il y a des conditions favorables à une harmonisation relative des politiques de l'emploi. Evidemment, ensuite, avec une conjugaison de ces conditions propre à chaque pays : en Espagne, le travail précaire est très très très développé, le chômage, notamment maintenant avec la crise, a littéralement explosé puisqu'on est à près de 20% de moyenne ; comme chaque moyenne, elle cache des chiffres très très variables – dans la jeunesse, dans certaines régions, ... En Irlande, avec la crise également, le chômage a explosé et la précarité s'est exacerbée. Aux Pays-Bas ils ont un système bien établi, qui ne date pas de la crise, qui est vraiment établi, c'est un choix de société, qui est de limiter l'expression officielle du chômage mais d'éjecter de la sphère productive un nombre considérable de personnes classées inaptes au travail et qui seraient en fait comptabilisées normalement comme des chômeurs. Mais outre ces différences, les fondamentaux sont les mêmes : économiser sur le travail vivant, économiser sur la masse salariale, salaire direct et indirect et sur les dépenses publiques. Ensuite il y a des aspects qui sont plus accentués dans certains pays que d'autres, donc la responsabilité des gouvernements reste néanmoins très grande, d'abord parce qu'ils acceptent cette harmonisation, les fameuses stratégies européennes pour l'emploi, régulièrement actualisées; et d'autre part parce que ils ont une marge de manœuvre non

négligeable qu'ils utilisent dans un sens ou dans un autre. Donc il y a néanmoins un espace pour l'intervention syndicale, politique, et la responsabilité de chaque gouvernement. Cela dit, voilà... Donc par exemple il y a des pays qui font plus d'effort pour la question de la formation... Officiellement, dans les échanges de bonnes pratiques, l'Union Européenne favorise ce qu'elle appelle la « formation tout au long de la vie ». La traduction de ce principe admis par tous est très variable selon les pays. Par exemple la fameuse « flexicurité » et la modernisation, ce qu'on appelle entre guillemets la « modernisation du droit du travail », pilotée par la Commission européenne, est présentée presque comme ce que nous appelons, nous, le système de « sécurité emploi-formation ». C'est-à-dire qu'il ne faut pas empêcher l'économie d'évoluer. La structure de l'industrie, par exemple... C'est-à-dire qu'on ne peut plus demander aujourd'hui à une entreprise de maintenir la même personne dans le même emploi pendant toute sa vie, voire même embaucher sur le même emploi le fils ou la fille du salarié. On ne peut pas, il ne faut pas empêcher les entreprises d'évoluer ; en revanche, cela ne doit pas se faire au détriment de l'individu. Donc il faut, disons nous, garantir à chaque salarié soit un emploi correspondant à sa qualification, soit une formation avec maintien de tous ses droits qu'il lui permette d'accéder à un meilleur emploi, quelque chose d'ascensionnel. Rien de tel, en fait, dans la flexicurité ; mais c'est comme ça que c'est présenté, quasiment. C'est-à-dire que la flexibilisation nécessaire de l'économie ne se fasse pas au détriment du salarié. Or dans les faits, quelle que soit la répétition lancinante des références à la formation tout au long de la vie, rien de tel ne se manifeste dans la plupart des pays, sauf quand c'est le choix du pays lui-même, mais il n'y a aucune harmonisation dans ce sens. Je me souviens que quand le livre vert, c'est-à-dire la consultation sur la modernisation du droit du travail a été lancée il y a quelques années, mon groupe avait, puisqu'il s'agit quand c'est un livre vert d'une consultation avant que soit établi le livre blanc qui sont les propositions, nous avons envoyé ce texte à toutes les organisations syndicales d'Europe avec lesquelles nous étions en relation, et nous les avons invitées à venir au Parlement européen, et nous avons en face d'eux, invité le rédacteur du Livre vert au nom du Commissaire. Et il était extrêmement surpris, malgré la pluralité des syndicats, qu'il y avait une unanimité des récriminations contre ce qui leur paraissait être une nouvelle condition-cadre très très dévalorisante, rabotant en quelque sorte les droits acquis par les salariés au nom de la modernisation de l'économie. Ce livre vert sur la modernisation du droit du travail est devenu un livre blanc et il y a un projet de directive en route...

De quand date ce livre vert ?

Le livre vert date de 2007 je pense. Oui, donc ce que je veux illustrer, c'est que dans tous les domaines, il y a à voir tout ce qu'on fait en amont pour en quelque sorte déterminer les grandes orientations en aval en matière d'emploi. Même si la politique de l'emploi est clairement, d'après les traités, du ressort des Etats.

Vous avez dit, « dans les faits, il n'y a aucune harmonisation dans le sens... »

Il n'y a aucune harmonisation dans le sens de notre proposition. Je veux dire que quand ils ont présenté... Ils partent toujours de problèmes réels. Sinon, ils ne seraient pas crédibles. Ils partent toujours de problèmes réels, mais apportent un type de réponse à ces problèmes réels. Les problèmes réels, c'est que c'est vrai qu'avec les évolutions technologiques, avec l'ouverture des frontières, une économie ouverte, l'extrême rapidité des modifications des forces productives, etc., il y a une impossibilité objective de garantir à une personne le maintien dans son emploi, parce que les emplois bougent. Il y a des emplois qui deviennent obsolètes, des postes de travail qui deviennent obsolètes. Donc l'articulation, il faut trouver une articulation entre ce fait d'une part, d'autre part l'aspiration très forte et légitime des hommes des femmes à ne pas être précarisés au nom des structures économiques. Comment articuler ces deux exigences, une exigence objective de l'économie, une exigence toute aussi légitime des individus ? Ca c'est un diagnostic juste. Ce diagnostic, on le trouve dans les textes européens et on le trouve, par exemple, dans les textes d'un parti comme le Parti

communiste. La question c'est : « quelle réponse on donne » ? Et la présentation que l'Union européenne fait de sa recherche d'une réponse moderne à ce problème, ressemble, si on ne regarde pas dans le détail, ressemble au type de réponse que nous faisons. A savoir, une promotion substantielle de l'individu, ce que la CGT appelle la « sécurité sociale professionnelle », ce que nous appelons le système de « sécurité emploi-formation », qui donne à chacune et à chacun un droit, donc ça suppose qu'il y ait un service public orienté dans ce sens, un *droit* [insistance] à un emploi correspondant à sa formation ou à une formation, avec les maintien des droits, ouvrant vers un meilleur emploi, quelque chose d'ascensionnel de promotionnel, à l'échelle de l'ensemble d'une société. Elle présente les choses comme ça alors que dans les faits cette vision là serait complètement contradictoire avec ce qu'on disait tout à l'heure : diminution des coûts salariaux, pression sur les dépenses publiques, libéralisation absolue des circulations de capitaux, etc. Ça supposerait qu'on ait une autre politique du crédit, c'est-à-dire que l'accès au crédit serait différencié selon que l'entreprise joue le jeu de l'emploi et de la formation ou ne le joue pas, donc ce serait impossible de mener une politique aussi radicalement sociale du sens le plus fort du terme d'un côté, et une politique radicalement libérale sur le plan économique de l'autre. Donc, si on regarde réellement les textes qui sortent, qui sont des textes soit indicatifs, soit contraignants au bout d'un moment – livre vert, livre blanc, directive – on voit qu'en fait toutes les mesures qui viennent en aval, donc qui se rapprochent de l'emploi, sont évidemment conformes, s'inscrivent dans le cadre très libéral qui existe en amont et qui, lui, s'impose à tous. Voilà pourquoi on ne peut pas, je pense, dissocier complètement les politiques de l'emploi des politiques macroéconomiques en vigueur.

Mais dans le secteur de l'emploi – j'ai assisté à une réunion de la commission « emploi » au Parlement européen – et il y avait un consensus assez large sur la nécessité de développer, justement, les droits sociaux des travailleurs...

[intervention]... qui s'est traduit comment ? En vœux ? En décision ? Si tu veux, aujourd'hui, la dégradation des conditions d'emploi est telle dans la plupart des pays de l'Union européenne, qu'il y a une véritable phénomène de rejet de ce modèle, même s'il n'est pas conceptualisé de la même façon partout, il y a un rejet de cette précarisation galopante, tous azimuts de la vie des salariés. Donc pour un parlementaire, voire pour un gouvernement tant qu'il n'est pas contraint à prendre des décisions, c'est presque suicidaire que de ne pas préconiser la sauvegarde et le développement des droits sociaux. Le tout est de s'éviter de devoir atterrir sur des dispositions structurantes au niveau de l'économie. On peut par exemple exiger, y compris par des décisions de justice spectaculaires, décider de condamner une direction d'entreprise à revoir son plan entre guillemets « social » parce qu'il n'a pas respecté les délais de consultation de son comité d'entreprise – étant entendu que quand elle fera la consultation formelle de son comité d'entreprise, elle pourra néanmoins mener sa politique. Evidemment, entre temps, on aura apporté une satisfaction – très superficielle et très temporaire, mais une satisfaction – à des salariés qui, dans un bras de fer quasi désespéré vu le rapport de forces actuel entre employeurs et employés, vont trouver une grande satisfaction à marquer un point et à faire y compris, à obtenir d'une institution en l'occurrence un tribunal, une condamnation de celui qui ne veut rien leur lâcher. Très bien. Mais sur le fond, si on ne modifie pas les conditions-cadres, je ne pense pas qu'il y ait une grande marge de manœuvre en matière de politiques de l'emploi. Je disais tout à l'heure qu'il y en a une marge : la preuve, il y a des différences. Mais non seulement cette marge est relativement réduite, mais je pense que la crise actuelle a encore réduit cette marge. Dans une période de croissance forte on peut éventuellement estimer possible de gagner un petit peu de terrain, sans bouger la structure ; dans une période de crise il n'y a même plus cette possibilité. Aujourd'hui, par exemple, sans changement du pouvoir sur l'argent, sur le crédit en particulier, sur les fonds publics, etc. il n'y a pratiquement plus de marge. Qui plus est, lorsqu'il s'agit d'un sous-traitant, qui doit répondre aux exigences d'un donneur d'ordres ou disparaître. Voilà pourquoi je pense que discuter de la politique de l'emploi complètement indépendamment des politiques qui structurent l'économie de l'Union, est un exercice limité. Il faut je pense au moins poser la question. Ensuite, on peut estimer que malgré ses

inconvenients majeurs, le libéralisme est quand même un élément dynamique de l'éco... j'en sais rien, je ne partage pas cet avis mais on ne peut pas ignorer le lien entre les deux niveaux, je pense.

Et vous ne pensez pas que par l'ajout de nouvelles mesures, par petits pas, le secteur des politiques de l'emploi arriverait à gagner en autonomie ? ...

Non je ne le crois pas. Je peux donner quelques exemples. Je ne sais pas si tu as eu l'occasion de suivre les éléments les plus notables de la jurisprudence récente de la Cour européenne de justice. Notamment les quatre arrêts très symboliques qui s'étaient succédés : l'arrêt « Laval », l'arrêt « Viking », l'arrêt « Basse-Saxe » et l'arrêt « Luxembourg ». Il y avait eu quatre arrêts successifs au sujet du non respect de la libre prestation des services dans l'UE, mais qui avait une incidence directe et même spectaculaire, ahurissante, sur le droit du travail dans les différents pays concernés. Le plus spectaculaire c'est sans doute l'arrêt « Basse-Saxe » qui doit dater aussi autour de 2007 ou 2008... Ça s'appelle l'arrêt « Ruffert en Basse-Saxe », voilà, l'arrêt « Ruffert », où une entreprise allemande de Basse-Saxe avait emporté un appel d'offre pour la construction d'un bâtiment de travaux publics, et elle avait remporté cet appel d'offre en sous-traitant à une entreprise polonaise. Et cette entreprise polonaise prétendait pouvoir faire travailler ses salariés pour des salaires inférieurs de moitié au salaire minimum en Basse Saxe. Il n'y a pas de salaire minimum en Allemagne mais le salaire minimum, dans ce secteur, dans ce land. Et les salariés s'étaient mis en grève et le land de Basse-Saxe les avaient soutenus. L'entreprise s'était plainte devant un tribunal qui avait saisi pour consultation la Cour européenne de justice qui avait condamné les syndicats et l'Etat de Basse-Saxe pour non respect de la libre prestation de cette entreprise polonaise. Ça c'est le comble de la démonstration du lien entre politiques structurelles et politiques de l'emploi. Ces pauvres salariés ne demandaient qu'une chose : le respect de leur convention collective. Point. On ne peut pas demander moins, sinon il n'y a plus de convention. Ils ne demandaient pas une évolution de la politique de l'emploi au nom de tel principe communautaire qui n'a pas de valeur juridique, c'est une incitation ce ne sont pas des obligations. Ils demandaient simplement le respect et on leur a avancé l'article 41 du traité de Nice, voilà. Donc, non je pense qu'il n'y a pas... il y a bien sûr un peu de marge, il y a toujours un peu de marge, mais c'est ... Il n'y a pas d'évolution sensible possible sans entrer en relation, et à mon avis en relation de rupture, en relation critique, avec les conditions-cadres qui sont faites aux Etats, avec leur accord d'ailleurs.

Parce que, pour certains, la longue marche vers une Europe sociale serait le fait de petites progressions dans des secteurs comme par exemple l'égalité hommes-femmes, où là effectivement...

[intervention]... même dans ce domaine, même dans ce domaine. L'égalité hommes-femmes, dans le domaine social, du travail, l'égalité professionnelle, date du traité de Rome, date de 1957. Il y a 53 ans. Or, aujourd'hui encore, dans la plupart des pays européens je crois que c'est même une moyenne, il doit y avoir 17% de différence de salaire, de rémunération à travail semblable. Au niveau des responsabilités n'en parlons pas. Les pays nordiques ont fait un effort réel, mais dans la plupart des pays européens plus on monte dans la hiérarchie des responsabilités de l'entreprise moins l'égalité est respectée. Alors on dira : « oui mais c'est parce qu'il y a des contraintes spécifiques ». Oui mais si on veut se donner les moyens de l'égalité, on crée les conditions permettant de surmonter ces handicaps spécifiques. Le preuve : certains pays l'ont fait. A titre national. L'Europe n'y est pour rien. Donc, je ne crois pas du tout qu'on avance réellement vers l'Europe sociale. Je pense même que dans la période récente, on revient nettement en arrière. Le débat sur la retraite par exemple – pas seulement le débat, les mesures prises – illustrent cette impression, puisque là où la retraite était à 60 ans on va vers 65, là où elle était à 65 on va vers 67, là où elle était à 67 on part vers 70... Donc il n'y a plus... Le point commun c'est la tendance. Ce n'est pas le point de départ ou le point d'arrivée, c'est la tendance. Et la tendance est au recul. Il n'y a aucun exemple en sens inverse. Comme toujours, on part d'un problème réel qui est le vieillissement de la population. Mais en France ce n'est pas le cas. En France on a, certes un vieillissement, mais une démographie très positive, or on a exactement, enfin exactement,

oui... on a exactement, on suit la même tendance que dans les autres pays. Et puis dans les pays nordiques, on dit « les pays nordiques ont un modèle social beaucoup plus avancé », mais en Suède c'est la retraite à 67 ans. Donc non, je pense qu'il n'y a pas, je ne vois pas du tout de progrès vers l'Europe sociale. Il y a quelques *confettis* [appuyé]. Par exemple le travail sur écran, la protection des salariés là. Voilà, des choses importantes, tout est positif, quand je dis des confettis c'est pas du tout péjoratif par rapport à cet acquis, mais ça ne fait pas une Europe sociale. Il y a dans quelques domaines, suite à des phénomènes conjoncturels qui ont permis d'arracher quelque chose, il y a quelques acquis, et encore les acquis ne sont jamais définitifs. Mais ça s'arrête là. Donc je pense que la précarisation à l'échelle d'une vingtaine d'années s'est aggravée. Je pense que la part des salaires dans la valeur ajoutée a diminué spectaculairement, de l'ordre de 10%, en une quinzaine d'années. Je pense que les délocalisations, ou les menaces de délocalisations pour peser sur le rapport des forces, se sont aggravées très très sensiblement au cours des dix quinze dernières années. Je ne vois pas où est l'évolution positive vers une Europe sociale.

Toutes ces « tendances » dont vous me parlez, à qui en imputez-vous la cause ?

Je dirais, avant de parler d'individus je parlerais des structures. La forme la plus achevée des choix européens ce sont les traités. L'Union européenne est une construction fortement juridique, c'est une vraie fabrique de contrainte juridique et leur expression naturelle ce sont les traités. Il y a eu à cet égard je pense une césure très nette, même si le ver était dans le fruit dès le traité de Rome... Mais quand même, une césure très nette à la fin des années 1980 et au début des années 1990, avec ce qu'on a appelé « l'achèvement du marché intérieur », avec l'Acte Unique européen ratifié en 1986, entré en vigueur dans les années suivantes, et puis Maastricht, 1992 entré en vigueur en 1993. Ça a été la grande césure parce que c'est là qu'a été mise en œuvre à partir du 1^{er} juin 1990 la libre circulation des capitaux et l'interdiction de toute entrave à cette liberté, ce qui a considérablement modifié les rapports de force entre salariés et employeurs. Puisque le capital devenait complètement mobile, les salariés n'avaient plus la même prise sur l'employeur, l'employeur disait : « si tu n'es pas content je m'en vais, parce qu'il y a moins cher ailleurs ». Donc ça c'était en 1990... C'est là qu'il y a eu l'interdiction, ou plutôt l'application d'une mesure qui existait depuis Rome et qui n'a été appliquée qu'à partir du début des années 1990 : l'obligation d'ouvrir à la concurrence toutes les entreprises publiques, de service public. Ça existait dans les textes, ça n'est appliqué qu'à partir de ce moment là. C'est là qu'a été créée la Banque centrale européenne – indépendante des gouvernements, c'est-à-dire éloignant les centres de décision – et en fait axant entièrement le saint des saints, l'institution qui, en dernier ressort, décide de l'utilisation de l'argent, son orientation complète en direction des marchés financiers avec une importance considérable donnée, un pouvoir considérable donné aux marchés financiers. Tout ça c'est la même période. C'est également à cette période là que basculent les marchés publics, c'est-à-dire l'ouverture au privé des marchés publics. Libéralisation des marchés publics. Ça c'est une très grande césure. Il y a une autre grande césure qui est le grand élargissement, en deux temps – d'abord huit pays d'Europe centrale, puis deux autres, la Roumanie et la Bulgarie – terminé en 2004 et qui a été utilisé comme, à la fois un arrière pays réservoir de bas salaires, de gens relativement bien formés mais très très mal payés. Avec des Etats nouveaux, fragiles, dévoués, à qui on pouvait demander tout [*insistance*] en échange d'une acceptation de leur adhésion. Donc les négociations d'adhésion ont été des moments terribles de soumission de ces gouvernements très faibles aux conditions voulues par la plus libérale de l'Union européenne, la Commission notamment, et du Conseil. Et c'est pays ont également servi, en quelque sorte, de laboratoire des politiques extrêmement libérales qu'on n'aurait pas osé lancer en premier en quelque sorte dans les pays plus organisés comme les grands pays d'Europe occidentale. Et cet élargissement a donné surtout l'occasion d'une mise en concurrence généralisée des salariés des nouveaux pays membres et des anciens, au détriment des deux d'ailleurs. Très symptomatique est à cet égard une chose – également une question de jurisprudence de la Cour de justice : il y a avait dès 1979 je crois, donc bien avant l'élargissement, une jurisprudence qui s'appelait « jurisprudence cassis de Dijon », qui était ce qu'on a appelé la « confiance mutuelle » ou la

« reconnaissance mutuelle » en ce qui concerne les marchandises. Seulement les marchandises, c'est-à-dire qu'une marchandise, un bien qui était homologué dans un pays membre devenait ipso facto homologué pour l'ensemble des pays membres. Mais le grand saut, ça a été en 1991 – toujours pareil, la grande césure de la fin des années 1980 début des années 1990 – en 1991, il y a eu une autre jurisprudence qui élargissait la jurisprudence de 1979 aux services : ça change tout. C'est-à-dire qu'un service, une prestation de service qui était acceptée dans un pays membre s'imposait immédiatement dans tous les pays membres. Evidemment, ça a mis comme toujours – une mesure aussi radicale – quelques années à se mettre en œuvre. Il y a eu les premiers recours, les premiers scandales, les premières protestations même de la part de certains Etats, petits ou moyens, la révélation de ce qu'ils avaient eux-mêmes consenti comme mesures, et donc il y a eu un petit, un petit garde fou qu'on appelle la directive sur le détachement des travailleurs, et qui garantit aux salariés d'un prestataire de services d'un autre pays membre le maintien de ce qu'on appelle le « noyau dur des protections sociales », c'est-à-dire le salaire minimum, à condition que ce soit une loi nationale et non pas une convention collective, la durée minimale des congés payés, et la durée maximale du travail. Hormis ça, tout est possible. Mais, au moins, le premier garde fou, qui n'existait pas auparavant, qui a été rajouté quand il y a eu les premiers affrontements, en 1975 me semble-t-il, mais c'est évidemment quand il y a eu l'élargissement, c'est-à-dire une inégalité de développement beaucoup plus drastique qu'auparavant entre les pays membres, que cette libéralisation, cette libre prestation des services est devenue une véritable machine de guerre contre l'emploi stable, l'emploi correctement rémunéré, les droits sociaux dignes de ce nom ; c'est-à-dire la politique de l'emploi au sens complet du terme. Voilà pourquoi je pense qu'il y a une réelle progression, mais dans l'autre sens, mais pas dans le sens social : dans le sens d'une précarisation avec des mouvements structurels très forts, comme le marché unique et Maastricht, comme la jurisprudence sur les prestations de service qui vont jusqu'au paroxysme, qui sont les arrêts que j'ai évoqués tout à l'heure dont celui de « Basse-Saxe ».

Pourquoi à cette période : « à la fin des années 1980, au début des années 1990 » ?

Moi je pense qu'il y a une dimension économique et une dimension politique étroitement mêlées. A la fin des années 1980, le bloc de l'Est s'effondre. Ça c'est la dimension politique : il n'y a plus de concurrent en quelque sorte au capitalisme triomphant, c'est l'époque du capitalisme triomphant. Je vais vous citer quelque chose dans une seconde à ce propos. Et d'autre part une dimension économique qui est – mais concomitante – c'est l'explosion de la mondialisation, un palier historique de la mondialisation qui permet de mettre beaucoup plus en concurrence qu'auparavant, entre modèles sociaux. C'est pas seulement les individus qu'on met en concurrence, c'est des modèles sociaux qu'on met en concurrence. C'est des modèles sociaux qui deviennent quasiment ingérables, parce que la Chine, parce que le Brésil, parce que l'Afrique du Sud, parce que l'Inde, etc. et parce que l'Europe de l'Est. Voilà... Par rapport à la dimension politique de cette césure, je disais « l'effondrement de l'Est »... j'ai lu une interview de Jean Boissonnat dans *les Echos*. Jean Boissonnat, je ne sais pas si vous connaissez, c'était le fondateur de la revue *l'Expansion*, qui était en son temps une figure incontournable de la communication du capitaliste, de l'idéologie capitaliste, fier de l'être, qui dit, à l'occasion du vingtième anniversaire de la chute du Mur me semble-t-il, donc il y a peu de temps, en 2009, qui dit très clairement ceci : il dit, « en fait, ce qui a conduit le capitalisme à se réfréner c'est l'existence du communisme, et dès lors que le communisme n'existait plus comme menace, comme alternative potentielle dans l'esprit des gens, le capitalisme – dit Boissonnat [insistance] – est revenu à sa nature profonde, à savoir la recherche du profit exclusivement, l'exploitation, la domination, etc. C'est quelque chose d'admis très froidement par les idéologues du capitalisme. Ça c'est traduit, je pense, par le reaganisme aux Etats-Unis, et par le marché unique en ce qui concerne l'Union européenne. Et après, une fois la vanne ouverte, ça s'est structuré et accéléré de façon exponentielle.

Mais pourquoi les élites politiques européennes auraient accepté de rentrer dans ce jeu ?

A partir du moment où on a ouvert totalement les économies, mis en concurrence ouverte les économies nationales et les modèles sociaux, il fallait quasiment être un révolutionnaire pour oser résister. Ça supposait, là je donne un exemple précis, limité mais qui parle : 1997, élection de Lionel Jospin, nomination comme de Lionel Jospin Premier ministre après les élections ; le lendemain, il doit aller à Amsterdam pour signer le traité d'Amsterdam et la déclaration de mise en place officielle du Pacte de stabilité. Que fait-il ? Il se dit « je suis quand même élu sur la base d'une volonté transformatrice donc je vais faire un petit coup ». Et il dit « je ne signe pas tout de suite », laissez moi 24 heures. Il y avait une possibilité – je donnerais après un deuxième exemple – il y avait une possibilité et une seule, si on voulait faire différemment : c'est de saisir de se problème la société toute entière. De dire « je ne pourrai pas seul résister et au Président de la République puisqu'on était en cohabitation, et à la Commission de Bruxelles, et au Patronat, donc je mets le bébé entre vos mains. Je pense qu'il faut que vous sachiez à quoi ça correspond la décision que je vais prendre ». Mais si on ne veut pas ça, et je pense que du point de vue de la gauche on ne devrait pas, alors là il faut se mobiliser. Pour nous, bien montrer que le corps social français n'acceptera pas, et puis d'avoir, de travailler à avoir des alliés, ailleurs en Europe, parce qu'on ne peut pas, on n'est pas une île déserte. Rien de tel n'a jamais été tenté par aucun dirigeant occidental, fût-il réputé de gauche. Je donne un autre exemple. C'est Jean-Pierre Chevènement qui l'a déclaré dans un meeting que j'ai tenu avec lui à la Mutualité, donc ce n'est pas un scoop, il y avait 1000 personnes qui l'avaient entendu. J'ai dit : « comment un homme comme vous, qui critiquez de façon très vive les traités européens, comment avez-vous pu, vous qui avez ensuite critiqué Maastricht, validé la matrice de Maastricht qui est l'Acte Unique européen de 1986 ? » Et il a dit : « je le confesse, j'ai accepté cela, et je le regrette. Mais je vais vous dire dans quelles conditions je l'ai accepté : j'étais ministre de Mitterrand. Notre conseil des ministres a commencé à 9 heures, à 11 heures nous devons nous prononcer sur le texte ». Est-ce qu'il a exagéré dans ce qu'il a dit ? Je ne sais pas. C'est ça qu'il a dit. Admettons même qu'il l'ait reçu la veille – je ne suis pas sûr, ce n'est pas ce qu'il a dit – admettons même. Mais c'est impensable ! Impensable. A ce niveau de responsabilité, quand on voit quelles conséquences considérables, quels chamboulements ça a entraîné, que la décision politique au plus haut niveau soit un simple acte formel, que personne n'est en mesure, sauf le Président à l'époque et le Premier ministre peut-être, d'assumer ! Mais c'est vrai partout. Et si en France il n'y avait pas eu le référendum sur Maastricht puis le référendum sur le traité constitutionnel, il n'y aurait pas dans la culture populaire française les éléments antilibéraux, positifs ou négatifs d'ailleurs, mais qui existent : dans d'autres pays, ça n'existe pas ! Je me souviens que juste après le « non » français au traité constitutionnel, Tony Blair était l'invité du Parlement européen pour présenter la présidence britannique qui allait suivre. Et il a commenté dans son discours le vote français. Il a dit, devant un hémicycle plein : « de deux choses l'une. Soit, vous allez me dire, les citoyens français ont lu le traité et ils ne sont pas d'accord avec, je veux dire qu'ils ne sont pas d'accord avec tel ou tel article. Que de façon tout à fait réfléchie ils ont refusé le texte pour ça ». Il a mis les mains sur les hanches : « qui peut le croire ? ». « Ou bien c'est un problème de leadership, ça a été mal réglé » etc. Je pense qu'ils ne peuvent pas croire que des citoyens soient capables, dûment informés, de se positionner en connaissance de cause et de s'impliquer dans un débat de ce niveau. Donc il y a une responsabilité écrasante d'un quarteron de dirigeants très en vue. Les autres, à mon avis, n'y ont vu que du feu. Il y a de la part de beaucoup une sorte de suivisme des tendances dominantes, la différence entre les libéraux et les socio-libéraux étant que les uns sont contents de leur décision, les autres ont un peu mal au cœur. Mais ils prennent la même. Et c'est extrêmement grave pour la crise de la politique à laquelle nous assistons, dont nous souffrons ; c'est que comme ils ont, ensuite, une série de textes législatifs contraignants, très contraignants, en commun, les citoyens ne sont plus à même de voir une différence sensible de politique après des élections gagnées par un camp ou par l'autre et ça c'est la mort de la confiance, la mort de la démocratie. Je pense que pour une part, la crise de la politique française, le recul du Front national, l'abstentionnisme de masse, etc. pour une part, est due à ça. Parce qu'à l'échelle de toute l'Europe, toute l'Union européenne, on voit certes des différences mais il y a des règles fondamentales, dont les effets aujourd'hui sont honnis par une majorité de gens, mais

qui sont réputées in-tan-gibles [*insistant*]. On n'en discute plus. C'est comme ça. Et ce que Mitterrand appelait devant ses ministres – quand nous en avions, nous le savions, on nous le répétait : « telle mesure n'est pas possible : elle n'est pas eurocompatible ». Par exemple, une chose effarante : en 1983, l'année du tournant libéral, il y avait eu une crise monétaire, une spéculation contre le franc. Et la question était de savoir : « est-ce que nous restons dans le serpent monétaire, où nous étions très chahutés, mais en acceptant la discipline budgétaire qui va avec, c'est-à-dire tournant libéral, politique d'austérité, renoncement aux engagements de 1981 ? Ou est-ce que nous regagnons un espace de liberté, mais en quittant le serpent monétaire ? Mais en risquant d'être isolé, face aux spéculateurs, etc. » C'est-à-dire que la troisième hypothèse, à savoir « on reste dedans mais on se bat pour en changer les règles » n'a jamais été évoquée. Et je me souviens très bien parce que c'était en effet ahurissant, un des conseillers de Mitterrand à la télévision disant : « il nous a fallu choisir entre la gauche et l'Europe ». Quel aveu ! Ca veut dire que si on est en Europe on fait une politique de droite, si je comprends bien. Ca évidemment, après, si ça c'est vrai on devient ou anti-européen, ou alors on décide de changer l'Europe. Les règles. Nous on a préféré la deuxième solution ; tout ça pour dire, pour revenir au sujet, que faire l'impasse sur les structures, lourdes, contraignantes, du modèle économique libéral européen, laisse peu de place à un jugement affiné des politiques de l'emploi.

Ces cadres, ces « structures du modèle économique », y-a-il des acteurs derrière ? Qui décide ?

D'abord il y a des lobbies extrêmement importants, par exemple la « table ronde européenne », « european roundtable ». C'est une cinquantaine, les cinquante entreprises les plus puissantes d'Europe, les cinquante groupes les plus puissants d'Europe, qui sont très organisés depuis des années. J'avais, je crois, le premier parlé de ce super lobby à la télévision dans un débat dans l'émission de Jean-Marie Cavada à l'époque, « la marche du siècle », où il y avait comme participant Elisabeth Guigou et l'ancien ministre des affaires étrangères de Giscard d'Estaing Jean-François Poncet et quelques autres. Et je crois que c'était à cette émission là que j'avais lu, j'avais fait la comparaison entre des exigences, dans tel ou tel domaine, de la « table ronde européenne », et le texte de la directive qui est finalement sorti : c'était quasiment du copié-collé. Donc ça c'est un lobby, qui existe toujours, extrêmement puissant, compte-tenu de la force de frappe qu'il représente. Comme m'avait dit M. Jean-François Poncet à la fin de l'émission : « vous savez, il vaut mieux avoir le 'european roundtable' avec soi que contre soi quand on fait de la politique ». C'est une philosophie comme une autre... Donc cela c'est du lobby de très très haut niveau : ils rédigent avec des juristes qui connaissent le droit communautaire par cœur – pour la bonne raison qu'ils sont indirectement les auteurs en partie de chapitres entiers de ce droit – qui rédigent des recommandations et qui les discutent avec qui de droit. Et qui ont l'oreille des principaux décideurs. Ensuite, sur la façon dont sont élaborés les traités, vous avez un exemple magnifique qu'est le traité constitutionnel, puisque la Convention se voulait une nouvelle forme d'élaboration des traités, plus proche des citoyens, etc. présidée par Giscard d'Estaing, qui avait lui-même établi les règles de fonctionnement de ce forum, de cette Convention, en disant : « pas de vote. Consensus. Et puis un bureau, qui décide ». Et il présidait ça de façon magistrale, avec malheureusement des membres de la Convention beaucoup trop respectueux du politiquement correct. Ce qui fait qu'ils pouvaient batifoler, critiquer et crier tout ce qu'on veut, à la fin c'est lui qui tirait les conclusions sur chaque question en disant : « si j'ai bien compris ce qui se dégage, en gros, des discussions, c'est... » et c'était sa ligne. Ce qui fait qu'on a, par exemple, pas bougé d'un iota *tous* [*insistant*] les chapitres économiques et sociaux, en tout cas économiques et financiers, les structures justement, des traités antérieurs qui sont allés *intégralement* [*insistant*] dans le nouveau traité. On a discuté en revanche de savoir s'il faut dire « contre la peine de mort » dans le texte, ok... Mais sur les choses lourdes, ça a été littéralement imposé. Donc il y a des gens qui prennent ces décisions de façon extrêmement lucide, en pleine connaissance de causes. Mais c'est une poignée. Alors il y a, il y a dans chaque pays il y a les think tanks, il y a des gens, extrêmement compétents d'ailleurs dans leur domaine, qui produisent des idées, qui réfléchissent. Tout ce qu'ils produisent et qui rentre dans la grille de lecture en vigueur peut être repris. Le reste, non. Alors

il y a quelque chose de neuf depuis 48 heures. C'est que moi je n'ai jamais vu ça, avec cet accord, entre guillemets « accord » pour, entre double guillemets, « sauver », « aider » la Grèce, il y a eu une divergence explicite et majeure au plus haut niveau. Ca je ne l'ai jamais vu. Ca veut dire que la maison brûle. Le fait d'entendre le président de la Banque centrale européenne dire – c'était la veille, donc il connaissait le contenu de l'accord : « si l'accord consistait à faire entrer le Fonds monétaire internationale dans le règlement d'un problème de la zone euro, ce serait très très mauvais, ce serait une humiliation, ce serait la perte de crédibilité de la monnaie unique, etc. » Et ça se fait. Sarkozy, qui avait dit « ce serait une erreur, ce n'est pas concevable », après il a trouvé que c'était un formidable accord. Donc il y a peut-être actuellement une crise telle qu'elle touche y compris les structures supérieures du leadership européen. L'avenir rapproché nous le dira. C'est très plausible, mais ça ne crée pas les conditions d'un changement positif spontanément. Ça crée sans doute les conditions d'une intervention plus offensive des forces alternatives... mais en tout cas, oui il y a une, entre guillemets, « élite », qui sait vraiment ce qu'elle fait, qui sait qui elle fait travailler, qui sait ce qu'elle retient de leurs suggestions et ce qu'elle ne retient pas. Mme Merkel a également dit l'autre jour quelque chose, elle a brisé un tabou – on a brisé plusieurs tabous en peu de jours – il y a deux semaines elle avait dit, quand elle proposait quelque chose et qu'on lui avait dit « les traités l'interdisent », elle a dit : « le traité de Lisbonne n'est pas la fin de l'Histoire. Je veux des traités qui répondent aux problèmes auxquels nous sommes confrontés ». C'est une phrase impensable tellement ils ont peur, justement, qu'on touche aux vaches sacrées de l'Union européenne – en l'occurrence maintenant le traité de Lisbonne, qu'ils ont mis dix ans à obtenir. Evidemment elle voulait rouvrir, elle va essayer de rouvrir le traité pour le durcir, pour avoir de nouveaux points d'appui juridiques lui permettant en particulier de rendre beaucoup plus contraignants les contrôles, et beaucoup plus sévères les sanctions à l'égard des Etats à ses yeux trop laxistes en matière de dépenses publiques.

Ces élites qui « savent ce qu'elles font », elles s'appuient sur des structures, des organismes ?

Elles s'appuient sur plusieurs choses. Elles s'appuient d'abord sur des structures complètement à l'abri des pressions populaires. La Commission européenne. La direction de la Commission européenne est peuplée d'hommes et de femmes très politiques, qui sont souvent, le président est souvent un ancien premier ministre, les commissaires sont même souvent d'anciens ministres, leur nomination est négociée entre les gouvernements... Donc ce sont des hommes *politiques* [insistance]. On dit « ce sont des technocrates » : non ! Ce sont des hommes politiques. Ils sont choisis pour leur orientation politique. Et qui n'ont, une fois élus, de comptes à rendre à personne. Ils doivent même s'engager à n'avoir aucun lien de sujétion vis-à-vis de leur ancien gouvernement. Et ils sont là pour cinq ans. Et pendant cinq ans, ils sont à l'abri *complet* [insistant] de toute pression démocratique. C'est redoutable en matière démocratique. Ensuite le Conseil européen. Le Conseil européen est composé de chefs d'Etat et de gouvernement qui ont certes chacun et chacune des comptes à rendre dans leur pays, mais qui en tant que corps, surtout que dans les formations ministérielles, Ecofin ou conseil des transports, conseil de santé, etc., fonctionne à la majorité qualifiée, et en plus les délibérations sont secrètes. Ils peuvent très bien regretter devant leur peuple que telle mesure leur soit imposée, qu'ils ont vraiment tout fait, qu'ils faisaient le meilleur compromis possible, etc. Il n'empêche qu'ils sont à l'abri de toute pression. Le Conseil européen, en tant que corps, par définition, n'a de compte à rendre à personne, puisqu'ils sont 27. Chacun a des comptes à rendre à son pays, mais si il perd les élections c'est pas grave, son successeur viendra et le corps continue. Le Parlement européen, et bien c'est des élus, mais n'importe quel Parlement ne peut pas ne pas se situer, dans ses décisions, dans le cadre de sa loi fondamentale, en l'occurrence les traités. Vous peuplez le Parlement européen de gens très très bien, tant que les traités ne sont pas modifiés, ils peuvent se mettre hors la loi et c'est ce qu'on appelle la révolution, mais ils ne peuvent pas, dans leur fonction simplement parlementaire, passer outre les règles du traité pour prendre une décision : elle sera cassée par la Cour de justice. Donc ça c'est totalement verrouillé, totalement verrouillée sur l'essentiel. On peut bouger sur des choses, parfois non négligeables, mais sur l'essentiel c'est verrouillé. La Cour de justice : il n'y a aucun recours possible une

fois que la Cour de justice a pris un arrêt, il est exécutoire dans tous les Etats. Et je dirais que leur plus grande protection, c'est la plus grande contrainte pour les peuples, c'est l'ouverture sur les marchés, la toute puissance des marchés. La mise en dépendance des marchés. A partir du moment où on dit « interdiction de toute entrave à la libre circulation des capitaux », et « interdiction pour la Banque centrale européenne, après les traités, de racheter la dette des Etats, de faire quoi que ce soit, pas question d'apporter une aide », l'Europe ne peut même pas emprunter... donc on est livrés aux marchés financiers, et donc on applique les règles des marchés financiers. « Si vous ne faites pas ça, vous serez sanctionnés par le marché ». Donc si on ne touche absolument à aucune de ces règles, y compris la question institutionnelle à l'intérieur de l'Union, la place de la politique au bon sens du terme, la place de l'intervention – elle peut être citoyenne, elle peut être parlementaire, elle peut être gouvernementale... – mais pour l'intervention politique, l'espace se réduit comme peau de chagrin. Toujours la même conclusion : voilà pourquoi je pense qu'on ne peut pas efficacement parler des politiques en aval tout en laissant intactes les structures en place.

Justement, pour revenir sur le secteur de l'emploi et les structures, comment expliquer à ce moment là que depuis 1997, traité d'Amsterdam, puis aussi dans Lisbonne, on ait intégré un titre spécifique sur l'emploi ? Que l'objectif « tendre vers le plein emploi » revienne dans les textes, comment l'expliquer ?

C'est largement largement politique. Il faut, ils sont conscients d'un problème majeur qui est que les opinions publiques se détournent de l'Europe. C'est grave pour la légitimité de la construction européenne. Tant qu'on ignore un peuple de l'Union, deux, trois, on peut se débrouiller. Quand c'est l'ensemble des pays où il y a une fracture entre une part de plus en plus importantes, je crois majoritaire, des populations, et la construction européenne, il se pose une question de légitimité. C'est pour ça qu'ils avaient fait la Constitution. Ils se sont complètement trompés mais ils avaient l'idée explicitement formulée par Giscard d'Estaing à l'époque, il l'a même répété deux fois en séance plénière du Parlement : « n'oubliez pas les citoyens. N'oubliez pas les citoyens ». Et donc il disait : « la Constitution ça doit être en quelque sorte le... ça doit faire rêver, montrer qu'on est en train de bâtir quelque chose de neuf, avec eux, donc une Convention ouverte, avec Internet, dialogue social, les partenaires sociaux, les associations, les laisser pailler... » La même chose avec l'égalité hommes-femmes, le développement durable, les libertés et les droits de l'Homme, les tas de droits etc. Et le plein emploi... C'est largement, largement politique. Sans toucher aux règles fondamentales. Il y a, en ce qui concerne la question précise, la notion précise du « plein emploi », sans doute également une dimension économique. C'est qu'il y a dans l'esprit d'un certain nombre d'idéologues libéraux l'idée que le but à atteindre est de réduire à une part, à leurs yeux incompressible, d'autour de 5% le chômage. Ce que font en quelque sorte les Pays-Bas. Ensuite il faut manager le reste, il faut que ceux qui se sentent exclus ne dépassent pas une certaine limite, comme ça c'est les marginaux, mais les « couches moyennes » entre guillemets se sentent impliquées dans le système, dans le processus. Et on laisse tomber les 5%. C'est une vraie théorie. Affreuse, terrible je trouve. Ils appellent ça le « plein emploi ». C'est-à-dire en quelque sorte, comme ils disent, « gagner les couches moyennes » : c'est leur obsession. Quelqu'un comme Guaino a formulé a contrario cette idée, donc il la partage, même a contrario ; au tout début de la crise financière, il a dit dans la presse ; il avait dit, quand Sarkozy s'époumonait pour dire « il faut moraliser le capitalisme », il avait expliqué ça en disant : « si nous, nous dirigeants, si nous ne prenons pas en compte l'aspiration à l'équité, à la régulation et à l'éthique, nous serons confrontés à la révolte des couches moyennes » ; « des classes moyennes, des classes moyennes » il disait. Ce qu'ils appellent les classes moyennes c'est les salariés stables jusqu'à la bourgeoisie – sauf les très riches. Ni les très riches ni les très pauvres. « Les très riches sont autonomes, les très pauvres on les ignore. Mais il ne faut pas que ça dépasse 5% : les gens largués, c'est 5%%. C'est incompressible dans une société moderne, etc. » Ca c'est le plein emploi. Donc même sur le plan strictement économique, le terme de plein-emploi veut dire quelque chose, quelque chose de très grave à mes yeux, et ça ils n'ont pas pu le tenir, sauf dans quelques pays, mais globalement, en moyenne dans l'Union européenne aujourd'hui c'est 10% de chômeurs *officiels* [insistant]. Officiels,

mais en fait on sait, on sait qu'il y en a beaucoup beaucoup plus, y compris en France. Mais la précarisation fait partie de ça : il ne s'agit surtout pas de laisser plus de champ qu'ils n'en ont aux salariés pour prendre leurs affaires en mains et défendre leurs intérêts. Donc la précarité, « c'est super » : à la fois, « ça leur donne moins d'espace » ; et en plus, pour les entreprises, c'est le royaume de Cocagne – évidemment, pour rester compétitif dans l'économie ouverte, « économie de marché ouverte où la concurrence est libre » dans l'expression des traités. Mais en aucun cas, en aucun cas, on ne va vers une amélioration de l'emploi et des droits sociaux dans l'Union européenne. Ni maintenant ni demain. Je ne prends aucun risque, hélas, en disant ça. Sauf si on arrive à mettre en cause les structures en amont, ce qui n'est pas exclu compte tenu du niveau de crise dans lequel est entrée la construction européenne ; mais ça suppose qu'il y ait un niveau égal de conscience de l'alternative dans les sociétés, ce qui n'est pas atteint, loin de là.

Comment appréhendez-vous la stratégie d'activation par exemple ? « Modernisation de la protection sociale et stratégie d'activation », « politiques actives de l'emploi » ... ?

Il y a deux conceptions de la lutte contre le chômage – ou pour l'emploi – parmi les libéraux. L'une qui est de dire : « il faut une aide sociale conséquente pour les chômeurs. Les chômeurs sont des chômeurs mais il faut une aide conséquente pour », soit si on est cynique, « pour éviter qu'ils se révoltent », soit si on est humanitaire, « par grandeur d'âme vis-à-vis de ces pauvres laissés pour compte ». Ça c'était en quelque sorte la stratégie Chirac, disons pour aller vite. Et puis il y a la stratégie Blair, qui est de dire – mais il l'a dit comme ça ! Il a dit : « en fait, vous vous satisfaites du chômage. Vous vous accommodez du chômage. Moi je ne m'accommode pas du chômage ». Donc il avait multiplié les petits jobs à l'anglo-saxonne, imité ensuite par Schröder en Allemagne, qu'il appelle les « emplois ». Ce qui fait qu'il y a de façon explicite beaucoup moins de chômeurs, mais qui sont des... une espèce de lumpenprolétariat, quoi, qui doit faire n'importe quoi, donc on peut appeler ça si on est vraiment savant l'« activation », mais enfin... C'est vraiment les obliger à faire quelque chose pour avoir un petit viatique. Mais ce n'est pas un emploi. Et ce n'est pas un statut de salarié digne de ce nom. Mais ce sont deux réponses, également inacceptables, à un même problème qui est l'incapacité de mettre au cœur du projet de société le développement des capacités humaines, mais au contraire la volonté de mettre au cœur, entre guillemets, la « compétitivité des entreprises » dans l'économie de marché ouverte où la concurrence est libre, dont la variable d'ajustement, ce sont les hommes et les femmes. C'est deux conceptions radicalement opposées. Dans une des conceptions, il y a le modèle anglo-saxon et le modèle plus traditionnel, mais aucun des deux ne répond à mes yeux correctement au problème de fond. C'est pour ça que je dis : on peut à l'intérieur d'un même modèle libéral avoir une série de variantes et y compris des confrontations vives entre les tenants de chacune des variantes, mais en laissant le vrai choix de côté. Il s'agit donc de réintroduire le vrai choix.

Pour finir et préciser cette notion d'activation, la théorie selon laquelle le comportement des chômeurs expliquerait le phénomène et l'idée que, pour lutter contre le chômage, il faudrait rendre le travail payant,...

Oui, ça c'est la vieille conception, au départ anglo-saxonne, qui est d'individualiser les raisons du chômage : « si vous êtes dans la situation où vous êtes, c'est de votre faute. A vous d'améliorer, de modifier votre comportement ». Ce qui se traduit aussi dans le bon sens, entre guillemets mauvais « bon sens » populaire, par : « celui qui veut travailler peut ». Bon, c'est évidemment marginalement juste et massivement faux, et même indigne. C'est une théorie qui d'ailleurs vole en éclats avec le fait que maintenant, vous avez des gens hautement qualifiés, y compris des cadres, qui sont au chômage et même au chômage prolongé, alors qu'ils sont conscients de leurs compétences et qu'ils ne demandent qu'une chose : pouvoir les exercer. Donc justement, on est complètement sorti de la dimension marginale du chômage donc c'est une théorie qui ne tient plus la route. Je pense que ça n'est pas pour rien qu'il y a cette réaction terrible par exemple des travailleurs de France Telecom, ou

d'autres entreprises anciennement publiques, surtout d'ailleurs dans des entreprises de haut niveau de qualifications : Guyancourt-Renault c'est le bureau d'études, France Telecom c'est le tertiaire, tertiaire haut niveau, des ingénieurs qui n'ont jamais imaginé, je pense, qu'y compris eux seraient soumis à ces règles. Et qui donc, d'une certaine manière, pensaient que quelque part la responsabilité incombe quand même à l'individu. Mais sont au dessus de ça. Je pense que pour une part, pour une part – ce n'est pas le fond – mais pour une part, ça montre quand même que la crise aujourd'hui – enfin la crise, *le système [insistant]* – touche y compris des couches sociales qui, jusqu'à une période relativement récente, pouvaient se sentir exonérés des conséquences du système. Alors le fait qu'ils viennent d'une entreprise publique où ces mœurs n'avaient pas cours et qui sont maintenant versés dans le bain glacé de cette compétition impitoyable, conduit à ces drames. Mais le fond c'est ça, c'est que c'est réellement abject aujourd'hui, avec toute l'expérience acquise, de rendre responsables les individus touchés de ce chômage structurel totalement lié au système.

Cette idée que les prestations créeraient le problème du chômage, est-ce que c'est quelque chose dans lequel on « croyait » au sein des institutions européennes ?

Je pense qu'il y a toujours une part de foi dans les mesures prises. Chaque classe sociale secrète sa culture, en fonction de ses intérêts profonds. Et, d'une certaine manière, ce sont des gens qui ne connaissent pas la vie des salariés et qui la voient depuis leur piédestal. Ils estiment d'autant plus que « la responsabilité incombe à ces paresseux » que s'ils estimaient l'inverse, ils scieraient la branche sur laquelle ils sont assis. Ça ils ne l'acceptent pas, je pense que sauf pour certains, ce n'est pas forcément du cynisme. Je pense que ça peut être sincère. Je ne crois pas au fait que toute une classe sociale fonctionne sur le cynisme. Je ne le crois pas. Je pense que la culture, ça existe. La culture de sa classe sociale, de sa position sociale, ça existe. Ils théorisent, en quelque sorte, la sauvegarde de leur place, au détriment de celle des autres. Bon ensuite il y a dans chaque classe sociale des hommes ou des femmes qui ont l'intelligence du mouvement et qui voient très clair ; mais ils s'engagent, là effectivement avec cynisme et les yeux grands ouverts. Mais il n'y a pas que ça.

Fin de l'entretien.

Entretien n°46

Ancien Directeur Général à DG Emploi à la Commission Européenne

Paris-Grenoble (par téléphone), le 17 janvier 2012,

« J'aimerais que vous me parliez des politiques de l'emploi...

Des politiques de l'emploi en général ?

Voilà.

Des politiques de l'emploi en général ? C'est en effet très large [rire]. Bah écoutez, j'essaie de les situer dans le contexte européen parce que je pense que c'est, c'est plus simple.

Oui...

Et, et donc je vais largement me concentrer sur, euh j'allais dire les, le type de politique de l'emploi au niveau européen. Bon on a, je dirais qu'on a, au niveau européen, deux grands types de politiques et de pays, et ceux que vous avez choisis sont, sont intéressants dans ce contexte. Ils sont d'une part des pays qui ont des politiques actives de l'emploi, c'est à dire qui se concentrent d'avantage sur tout ce qui est recherche active, formation, que sur la protection des travailleurs euh des travailleurs en tant que tels. Alors c'est les pays nordiques, c'est les Pays-Bas que vous avez mentionnés. Et puis vous avez les pays qui avaient une tradition de forte protection du travailleur -c'est le cas de la France et encore plus de l'Espagne- qui par contre avaient des politiques traditionnellement - je vais essayer de reprendre dans une perspective historique de la manière dont l'Europe a influencé les politiques de l'emploi - ils avaient donc traditionnellement des systèmes de protection du travailleur et – dans le cas de la France en particulier- des systèmes de protection du chômage qui étaient – ou de la Belgique d'ailleurs- qui étaient très fortes et qui, donc, en termes *d'incitants* [insistant] à la recherche d'emploi et d'incitants à la reconversion ou à la reprise d'un emploi, étaient moins euh, étaient moins développés. Et donc on a assisté, je dirais à partir de la fin du vingtième siècle, à partir des années 95-96, sous la, j'allais dire sous la pression de l'échange européen et sous la pression des orientations européennes - elles-mêmes recherchées par des pays comme la France par exemple qui cherchaient à adapter leurs politiques de l'emploi- à une évolution vers - je n'appellerais pas ça une convergence - mais à une évolution vers, un : des politiques plus actives en matière d'emploi - avec un accent fort sur la formation professionnelle et sur les mécanismes pouvant soutenir la reconversion et la recherche d'emploi -, à un débat très compliqué, qui est très compliqué dans plusieurs pays – quand on voit les trois que vous avez choisis il est plus difficile en France, encore plus en Espagne et euh et beaucoup moins aux Pays-Bas ou dans les pays nordiques- sur la notion de flexicurité, qui est la notion qui est d'ailleurs agréée au niveau européen y compris par les chefs d'État et de gouvernement et qui est difficile à mettre en place et qui recouvre des éléments, des éléments très différents mais dont le modèle de départ était le modèle danois avec le job rotation system. Et euh et et troisième point, je dirais dans ce qui caractérise les politiques de l'emploi, c'est le degré euh de dialogue social versus le degré de législation. Et un certain nombre de pays n'ont pratiquement pas de législation sociale mais ont par contre un consensus social des partenaires sociaux qui est pas toujours facile à obtenir mais qui est de tradition et c'est la partie conventionnelle qui règle, j'allais dire, à la fois les relations du travail et les politiques d'emploi.

Alors c'est particulièrement fort dans les pays nordiques, qui ont une très forte tradition sur ce sujet, les Pays-Bas ont à peu près la même. L'Allemagne c'est un peu plus compliqué parce que, mais, mais a aussi, et un de ses succès vient de là, vient de l'amélioration dans ce contexte. Beaucoup plus difficile en France. Même si le dialogue social est actif en France y'a toujours cette tendance française à bondir sur la législation et sur le droit qui est notre caractéristique en général hein du rôle de l'État. C'est un peu chaotique en Espagne où y'a eu euh des accords assez forts, du dialogue social notamment sur le précédent, au début du précédent gouvernement, mais où y'a aussi une très forte tradition juridique – héritée d'ailleurs du franquisme- et qui a été reprise de manière intéressante, à peu près tous gouvernements confondus, euh par l'Espagne sous des formes différentes. Donc on a cette, j'allais dire cette tension dans les politiques d'emploi entre politique active, protection du travailleur et relations conventionnelles, autonomie des partenaires sociaux versus, euh versus législation. Voilà. Et sur le plan européen, finalement ce qui a été fait, depuis essentiellement 97, la stratégie européenne pour l'emploi, qui continue sous des formes divers- ça a été d'aller vers euh... plus fortement vers le modèle nordique je dirais, euh avec une forte poussée vers des politiques actives de l'emploi, avec la poussée flexicurité - qui est très forte maintenant mais qui avait été lancée à peu près en 97 avec moins de succès et puis qui a fait son, qui a fait son chemin – et avec la promotion de, avec la promotion du, du dialogue social, donc plutôt vers un modèle euh, vers un modèle nordique. Alors j'ai pas parlé de modèle anglo-saxon pur, britannique, parce qu'il est quand même très spécifique dans la mesure où il a la caractéristique des Nordiques sur le fait que les politiques actives sont importantes, d'autant plus que l'indemnisation du chômage est faible, mais pendant très longtemps ils ont beaucoup ramé sur les questions de formation, maintenant ils ont mis le paquet dessus, peu de dialogue social hein puisque les partenaires sociaux, les syndicats sont très faibles et donc les partenaires sociaux en tant que tels n'ont pas un rôle énorme, y'a un dialogue qui est à peu près au niveau de l'entreprise, donc c'est un modèle un peu à part je dirais. Euh voilà.

D'accord. Vous-même vous avez été à la DG emploi de quand à quand ?

Alors moi je, oh j'ai été longtemps à la DG emploi. J'ai été de 81 à 2000. Et j'ai été directeur général de - non à 2005 pardon - et j'ai été directeur général de 2000 à 2005.

D'accord. Donc vous avez vu euh...

Ah ben j'ai vu. J'ai été directeur de l'emploi, j'ai été directeur du dialogue social. J'ai passé tous les différents domaines et c'est vrai que j'ai été très fortement impliqué dans le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi en 97 et euh dans le traité d'Amsterdam qui a mis, qui a mis l'emploi dans le traité européen et dans tout ce qui euh, ce qui a été fait dans le développement de la, de ce qu'on appelait la méthode ouverte de coordination, de la coordination souple en matière de politique d'emploi.

D'accord. Ben justement c'est pour ça que je voulais vous poser la question, je voulais savoir si euh, si vous aviez participé au lancement de la SEE en 97 et manifestement...

[Rire] Oh oui !

Manifestement oui. Euh, oui je voulais vous demander si, dès le traité d'Amsterdam et le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi, euh, s'il y'avait déjà cette orientation vers des politiques euh, nordiques ou vers des politiques « actives » ?

Ah très clairement, oui oui très clairement. En fait, en fait si vous voulez la stratégie européenne de l'emploi elle a été lancée en 97 donc avant le traité d'Amsterdam, mais pendant que le traité d'Amsterdam était en négociation donc on a eu deux espèces de poussées, de poussées parallèles et

elle avait, elle était à l'époque autour de, de quatre grands axes – employabilité, adaptabilité, entrepreneuriat et égalité des chances – et toute la partie employabilité – qui était la, probablement la plus forte de ces quatre axes – était autour d'une politique active. Faut pas oublier que le traité d'Amsterdam a été poussé – comme la stratégie européenne pour l'emploi d'ailleurs – par l'arrivée, dans l'union européenne, de trois pays – Suède, Autriche et Finlande – qui étaient des politiques à succès [insistant] en matière d'emploi autour du thème des politiques actives d'emploi et du dialogue social – alors, d'une manière un peu différente mais bon – et que le traité d'Amsterdam a été poussé, l'inclusion du volet emploi du traité d'Amsterdam a été poussée par la Suède. Et la personne qui était mon prédécesseur à l'emploi (qui était l'ancien ministre des finances suédois, qui était directeur général de l'emploi entre 95 et 99, Allan Larsson a été celui qui a beaucoup poussé pour le traité d'Amsterdam et après pour la stratégie européenne pour l'emploi qu'on a en effet mise, fait ensemble. Et donc derrière y'avait, je dirais la volonté nordique essentiellement de euh, essayer de mettre l'emploi, sinon au même niveau, du moins sur un pied plus équilibré avec les grandes orientations de politiques économiques. Ça ça a été fait très fortement, volonté suédoise et volonté néerlandaise (vous avez pris les Pays-Bas ?) avec un directeur de l'emploi néerlandais qui a joué un rôle très important dans ce contexte. Et euh, et deuxièmement, c'était aussi des pays qui n'ont pas une tradition législative. Or ce qui existait essentiellement au niveau européen c'était la législation sociale – législation de, de droit minimum je dirais, de prescription minimale – et les Nordiques aiment pas beaucoup cette manière de fonctionner. Donc ils essayaient en même temps avec la stratégie européenne pour l'emploi de développer une nouvelle, une nouvelle méthode européenne euh, un peu originale, qui a été cette méthode ouverte de coordination – qui après ça a été utilisée pour beaucoup d'autres domaines dans la stratégie de Lisbonne en 2000. Et euh, et donc y'avait ce double effet qui a été lancé, la stratégie européenne pour l'emploi et le traité d'Amsterdam, à peu près en parallèle. Et il se trouve qu'il y'avait en plus, au point de vue politique à ce moment-là un homme politique (qui est toujours très présent d'ailleurs, Jean-Claude Juncker, le premier ministre du Luxembourg) qui était en même temps premier ministre, ministre des finances et ministre de l'emploi – au Luxembourg [rire] on cumule assez facilement – et qui était, qui avait une vue très sociale je dirais, enfin qui pensait que l'Europe devait à la fois être économiquement forte (il était président de l'Eurogroupe pendant très longtemps, jusqu'à l'année dernière) et euh, en même temps être, avoir une dimension d'emploi et sociale forte. C'était la présidence luxembourgeoise en 97, et donc ça a été l'alliance je dirais de ces pays de la commission européenne et de Jean-Claude Juncker qui a lancé la stratégie de l'emploi. C'était un contexte politique spécifique.

D'accord. Mais finalement donc dans ce lancement, « les pays de la vieille Europe » ...

Alors les pays de la vieille Europe oui alors. L'Allemagne était très contre. L'Allemagne était très contre, pas pour des motifs de substance mais pour des motifs de compétence européenne. L'Allemagne estimait qu'y'avait pas de compétence européenne en matière d'emploi, que c'était des politiques nationales euh et les Länder allemands en particulier, puisque l'Allemagne est un pays fédéral, ces États, donc les Länder, sont très pointilleux sur la compétence européenne en général. Donc ils ont bétonné contre le traité d'Amsterdam, ils ont bétonné contre la stratégie européenne pour l'emploi. Et finalement, comme elle euh les, les favorisait, j'allais dire plutôt sur le plan de la substance, et les aidait plutôt sur le plan de la substance d'une part, que d'autre part c'était pas du législatif fort, ils ont fini par céder, mais avec des circonvolutions très compliquées dans les, dans les formulations. Ça c'était la spécialité de l'Allemagne, pas la substance mais les questions de principe. En France c'était très en faveur...

[Interrompant] Excusez-moi, quand vous dites qu'elle est favorisée sur le plan de la substance, qu'est-ce que vous voulez dire ?

Ben parce que l'Allemagne avait à l'époque des difficultés aussi sur les politiques actives d'emploi, ça c'était pas sa tradition très forte. Et donc c'était un moment où le gouvernement allemand souhaitait faire bouger un peu sa politique et en plus on valorisait quand même beaucoup le modèle allemand du dialogue social. Donc pour ces deux raisons, l'Allemagne a fini par euh, à reculer, mais dire euh, accepter la stratégie européenne. Alors la France c'était très différent. La France euh avait toujours argumenté qu'il fallait une dimension sociale euh à l'Europe. La France était en recherche, aussi, d'essayer de faire basculer un peu ses politiques vers des politiques plus actives, on savait que c'était très difficile en France, et s'est dit que c'était peut-être pas mal de se mettre l'Europe derrière soi, le cas échéant pour qu'elle serve de bouc émissaire pour dire c'est Bruxelles. Et donc la France a ... a suivi, très bien et je pense que c'est probablement un des pays pour lequel la stratégie a été la plus utile parce que c'est vrai que c'est le moment où la France a commencé à mettre beaucoup plus le paquet sur euh, sur les politiques actives et à euh, réfléchir – même si c'est très difficile en France compte tenu de la tradition – sur une euh, une politique qui est une politique plus protectrice que, que poussée. C'est plus une politique, je dirais, gilet pare-balles que bouée de sauvetage. Et donc la France a été très positive dès le, très positive dès le début. Les pays du sud euh pfff, pour dire la vérité ils se sont pas beaucoup mouillés. L'Espagne, puisque vous étudiez l'Espagne euh a été très heureu... – et on a eu des gouvernements successifs, ça a changé de gouvernement en cette période entre la droite et la gauche – et les, les deux gouvernements qui se sont succédés au cours de cette période étaient positifs dans la mesure où l'Espagne était dans une situation très difficile d'emploi, pas auss...autant que maintenant mais quand même y'avait ...

17 % oui

si mes souvenirs sont bons vers cette période-là, 25% de chômage des jeunes et 18% de...

la population

de chômage..., de taux de chômage en général - elle s'est beaucoup améliorée après puis elle est en train de retomber. Euh, et donc l'Espagne c'était la même chose, c'était « ça va nous aider à avancer, à avancer un petit peu », même si l'Espagne – notamment sous le gouvernement socialiste de ... euh avant Zapatero et le gouvernement socialiste de ...

De euh, oui oui.

Tant pis je me souviens plus mais c'est pas grave – voulait pas trop toucher à toutes les questions de protection juridique hein, ce qui était absolument en Espagne euh, tabou à l'époque. Mais enfin l'Espagne a été assez positive. L'Italie s'en fichait euh, et les autres ont suivi je dirais, mollement. Le Portugal était plutôt, le Portugal a été plutôt, plutôt, plutôt positif puisque c'est le Portugal qui, en 2000, a lancé la stratégie de Lisbonne avec beaucoup beaucoup d'accent sur l'emploi. La stratégie de Lisbonne a été très axée sur l'emploi, c'était la présidence portugaise hein donc voilà. Donc ça a été assez vite soutenu par tout le monde. Alors y'avait des discussions de fond très très fortes hein, y'avait des discussions très très... notamment entre les Britanniques et les Français, sur toute la notion de qualité de l'emploi – les Britanniques voulaient pas entendre parler de qualité de l'emploi, les Français à l'époque poussaient, poussaient beaucoup pour ça – donc y'avait tout l'aspect, en anglais c'était « more and better jobs » hein donc c'était à la fois plus et meilleur et les Britanniques aimaient pas beaucoup le mot better hein. C'était les Suédois et les Français qui avaient, qui avaient poussé pour ça. Donc on a eu des débats très politiques sur la qualité de l'emploi, des débats sur le dialogue social et des débats sur le législatif versus euh, versus le reste hein, qui représentait les différences que, que je vous ai données. Mais je pense que ça a, ça a permis – je ne dis pas une convergence très forte – mais ça a permis quand même un rapprochement des politiques autour de cette notion de flexicurité, qui se

décline un peu différemment selon les pays, mais qui est quand même je dirais la tendance où tout le monde estime qu'il faut un peu plus de flexibilité dans le recrutement et dans, et dans les modalités de, de, de licenciement et, euh, une protection qui est un peu différente. La sécurité est plus autour de deux grands thèmes : la formation professionnelle et la qualification d'une part et le filet de protection sociale. Voilà. Donc ça c'est quand même une tendance un peu générale. Les modalités de dialogue social restent très différents euh même si - bon on le voit avec le sommet social de cette semaine – même si euh il reste au moins un affichage dans, dans certains pays même si, compte tenu de la situation économique faut touj., enfin je veux dire la négociation sociale est quasi indispensable. Le seul pays qui est complètement en dehors de ça euh qui avait d'ailleurs un [rire], un opt-out social, c'est, c'est, c'est le Royaume-Uni.

Oui. Sur l'Espagne c'était le gouvernement de Felipe Gonzàlez dont vous...

C'était le gouvernement de Felipe Gonzàlez oui absolument, tout à fait.

D'accord. Donc euh sur le, le lancement de la stratégie européenne vous m'avez dit que oui, y'a eu des débats très politiques entre la France et l'Angleterre, notamment sur la qualité de l'emploi, ce genre de notions. Par contre sur les, voilà, l'idée de, de politique active de, de l'emploi ou du marché du travail, ça c'était plutôt...

Sur l'idée de politique active tout le monde était d'accord, tout le monde était d'accord. Alors y'a des pays qui allaient plus loin que d'autres si vous voulez. Sur le type d'engagements à prendre pour les politiques actives, si je me souviens bien (parce que c'est vieux quand même tout ça) si je me souviens bien y'avait une, sur toutes les lignes directrices de 97 sur l'employabilité, y'avait le fait que euh on ne devrait pas être plus de six mois sans euh soit une offre de travail soit une offre de formation professionnelle. Et donc ces six mois avaient quand même été discutés âprement parce qu'il y'avait des pays qui avaient ça c'est, les Danois c'est c'est... En fait c'était beaucoup basé ça sur le « job rotation system » danois - qui était un système qui fonctionnait et qui fonctionne d'ailleurs encore, encore bien – mais parce que c'est, il était difficile à, qu'est difficile à exporter, euh dans la mesure où c'est très lié aussi au, au rôle des collectivités locales, ce qui n'est pas tout à fait le même cas dans d'autres, dans d'autres pays. Donc si vous voulez y'a pas eu de discussion sur le principe. L'employabilité d'ailleurs c'est un mot que n'aimaient peu les français et que, et qu'ils n'aiment toujours pas beaucoup hein. Moi je travaille beaucoup avec l'éducation actuellement [rire] et le mot 'employabilité' c'est pas leur passion. Mais, mais sur le contenu de l'employabilité, notamment sur les, enfin sur la, sur toute la partie politique active, il y a eu un très grand consensus. Non ce qui a été beaucoup plus difficile dans les discussions c'est l'adaptabilité parce que là c'était la flexicurité – on appelait pas ça flexicurité à l'époque mais c'était ça – et y'avait des vues complètement, complètement différentes hein.

Sur l'adaptabilité ?

Sur l'adaptabilité oui, sur le pilier euh, trois si mes souvenirs sont bons. Euh, sur l'entrepreneuriat y'avait pas de problème majeur et même, ça a été même une, quelque chose d'important de, de relier davantage l'esprit d'entreprise aux politiques d'emploi. On l'avait fait très volontairement, c'était un débat assez nouveau à l'époque. Maintenant c'est tout à fait euh, tout à fait bien, bien passé partout. L'égalité des chances posait pas de problème métaphysique de, personne n'était contre. Euh par contre ce qui était euh, vraiment les discussions, moi je me souviens de discussions très dures sur l'adaptabilité et qualité de l'emploi. L'indicateur de qualité de l'emploi, je me souviens, avait fait l'objet de discussions énormes, les Britanniques voulait pas introduire les salaires alors bon ça avait été, ça avait été [rire] des discussions assez homériques.

D'accord. Et sur l'adaptabilité qu'est-ce qui faisait débat ?

Ben ça, qu'est-ce qu'était la qualité de l'emploi. Les, les Britanniques avaient clairement comme politique (ils l'ont encore aussi) de, de, de faire un trade-off entre le nombre de personnes, entre, entre, entre la quantité et la qualité. C'est-à-dire qu'ils avaient une forma... un niveau de formation très faible à l'époque – ils sont en train d'améliorer donc ils ont progressivement bougé un petit peu – et, et donc ils faisaient travailler des gens, beaucoup de personnes pour des emplois euh, pour des emplois euh pas toujours très qualifiés, même souvent non, non qualifiés, ce qui donnait qu'ils avaient d'ailleurs aussi beaucoup de working poor. Et la discussion sur la qualité mettait, pour eux, deux éléments qui les gênaient : les salaires, les salaires bas ; bas, et deuxièmement le lien alors très difficile avec les Britanniques, le lien avec le temps de travail. Alors le temps de travail c'était en plus l'époque où s'est mis en place les 35 heures en France euh d'une part et où il y'avait d'autre part la directive européenne sur le temps de travail - qui était une directive très difficile qui n'a rien à faire avec les 35 heures mais qui était 48 heures maximum et pour lequel il y'avait un opt-out britannique. Euh et donc les Britanniques avaient une tradition de travailler de longues heures avec des emplois mal payés mais beaucoup d'emplois, donc ils avaient un taux de chômage beaucoup moins élevé, et un taux d'emploi beaucoup plus élevé que, que la France. Et donc ils voulaient pas du tout remettre en place ce modèle. La France qui était en plus en train de mettre en place les 35 heures, inutile de vous dire le type de débats passionnants qu'il pouvait y avoir entre les deux, entre les deux pays. Donc euh, y'a eu des négociations très, très ardues. Et ce qui y'a d'intéressant c'est qu'on voit, maintenant quand on voit même des chiffres britanniques sur le temps de travail, c'est pas les pays où le, où le temps de travail est le plus long maintenant. Euh bon au-delà, avec la dernière étude qui vient de paraître [rire]... y'a quand même toujours ses pour et ses contre... On, on voit aussi que euh, c'est un débat qui n'est plus du tout ce qu'il a été dans ces périodes-là hein, donc voilà.

Oui. En Grande-Bretagne ou vous faites référence à la France, enfin plus largement ?

Euh, je fais référence à tout le monde, je fais référence à tout le monde. Ah la France évolue beaucoup sur ce sujet. La Grande-Bretagne c'est un débat qui est moins fort. La Grande-Bretagne a retrouvé un taux de chômage très important quasi analogue au notre hein, ce qui était euh, ce qui était pas du tout prévisible à cette période-là. Euh, alors c'est, bon c'est lié à la crise mais c'est aussi lié à une certaine crise du modèle britannique. Les, les pays qui résistent le plus quand même, le plus quand même en termes de taux d'emploi et de chômage, on retrouve les Nordiques, les Néerlandais, les Autrichiens enfin ceux qui euh, ce qui avaient mis en place cette politique qu'on a essayé de pousser finalement. Faut le dire.

Euh, dans les, les premières lignes directrices en 97, euh si je me souviens bien, les, l'objectif de, disons l'instrument de la baisse du temps de travail euh, était inscrit comme un instrument possible pour accroître les taux d'emploi en 97 je crois ?

C'était - alors écoutez je me souviens plus de la formule parce qu'elle avait, on l'avait négociée âprement - c'était un peu plus ambigu que ça. Mais ça avait été en effet beaucoup poussé par la France. On avait pas dit l'abaissement on avait dit le temps -si mes souvenirs sont bons – le temps de travail.

La régula...

En effet dans les discussions, - après ça vous savez y'avait un système où chaque, chaque pays faisait un plan national d'action pour l'emploi - et, quand on avait fait l'évaluation du plan français, des deux premiers plans français, on avait eu des discussions très compliquées sur nos recommandations sur

euh, sur le temps de travail justement et sur l'analyse des effets euh de, des 35 heures. Et, mince.. je me souviens, pour vous dire la vérité je me souviens plus par cœur de la formulation exacte.

Alors je viens de la retrouver...

Vous l'avez ? J'ai pas, j'ai plus ça sur moi.

Alors c'était dans le troisième axe : encourager la capacité d'adaptation des entreprises...

Oui... adaptabilité, oui.

Voilà. Et c'était euh l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires, le développement du travail à temps partiel, la formation p...

[Interrompant] Oui c'est ça.

Voilà

Alors, voilà, maintenant je me rappelle. On avait mis tout – alors l'annualisation c'était certainement pas la France qui voulait ça, la réduction/l'annualisation du temps de travail c'était plutôt les Britanniques – on avait mis le paquet euh, en mettant l'ensemble des choses qui représentaient des politiques différentes, sur le même pied euh, en disant bah y en a qui vont vers l'annualisation, y en a qui vont vers la réduction, y en a qui vont vers... et y'a tous les pays qui promeuvent le temps partiel et donc – oui maintenant je me rappelle très bien les questions – et donc euh on avait pris le parti de citer tout ce qui était les priorités différentes des pays. Ça c'était voilà. Ça c'est le type en effet de discussions européennes [rire] où on, soit on arrive à un texte fadasse avec rien dedans, soit on, on essaie de reprendre les différentes priorités des gens.

Et là les, les...

Ça n'est plus, ça n'est plus dans les objectifs européens sur l'emploi [rire].

C'est, voilà c'est la question que je voulais vous poser euh, toutes ces choses-là sur la réduction du temps de travail, euh dès les lignes directrices de 99 je crois ou peut-être 2000 euh, on y fait plus mention...

On y, on en fait plus mention dès la stratégie de Lisbonne, c'est-à-dire dès 2000 et on en fait de moins en moins mention avec la stratégie de Lisbonne révisée en 2005, où les lignes directrices emploi ont été beaucoup plus concentrées euh. Et, et, et maintenant plus, non non maintenant on est dans la flexicurité (la flexicurité, comprenant d'ailleurs la durée du travail hein) mais on, on, on est maintenant beaucoup plus global dans l'approche. Ça c'est l'évolution, j'allais dire, des différentes stratégies sectorielles liées à la croissance et à l'emploi. On est depuis 2005 dans une stratégie (qu'a voulu la commission Barroso et qui a été soutenue par la plupart des pays et donc qui a fini par être adoptée au niveau européen) qui est de ne plus avoir des lignes directrices détaillées - celles qu'on avait en 1997 étaient quand même très très détaillées, même en 1999 – et de, et d'être avec des objectifs spécifiques, un nombre très limité d'objectifs chiffrés - on avait beaucoup plus d'objectifs chiffrés en 1997 qu'on en a, qu'on en a maintenant, on en a plus qu'un maintenant - euh, et - qui était le taux de 75 % - et, et de, et de laisser plus de flexibilité, si je puis dire, à chaque pays sur les modalités de mise en œuvre. Ça ça a été lié au débat... C'est vrai que les lignes directrices emploi ont fait l'objet dans certains pays (comme c'est des discussions très politiques toujours dans, dans, dans les pays, les politiques de l'emploi)

quand y'avait un rapport européen sur l'emploi et des recommandations - puisqu'on avait des recommandations - on pensait les négocier extrêmement âprement. - enfin on disait qu'on ne négociait pas mais enfin c'était difficile de les, difficile de les, de les faire passer - et y'a certains pays - alors les Allemands notamment - qui ont, qui ont tiré dedans en disant « c'est pas le rôle de l'Union européenne... ». Et donc on a pris une optique, quand la commission Barroso, quand elle est arrivée en 2005, a pris une optique d'être beaucoup plus globale. Et maintenant, l'approche qui est dans la stratégie Europe 2020, le nouveau rapport (que vous avez certainement vu, le nouveau rapport conjoint sur l'emploi qui vient de sortir, il est sorti fin, Novembre 2011) et, donne des, donne clairement des messages. Mais il est beaucoup moins détaillé - notamment le message de la flexicurité et le message de la, et le message de la formation professionnelle et du dialogue social - mais il est beaucoup moins détaillé et précis que n'était la stratégie de 97. Et comme, sur tous les sujets d'ailleurs hein, ça a été l'approche crise, après Lisbonne, quand on a révisé la stratégie de Lisbonne - d'abord en 2005 et puis surtout de manière très radicale en 2010 avec la stratégie Europe 2020 - qui a été, un de concentrer sur quelques thèmes dont l'emploi - parce que ce, l'autre avait fini par être une stratégie où y'avait tout donc, ça, euh... L'emploi et l'inclusion sociale sont un des thèmes - mais aussi pour donner des grands objectifs plus que des lignes directrices très détaillées.

Oui. Mais avant ça euh, dès 98 euh, enfin les lignes directrices pour l'année 99 euh, donc ces objectifs euh, disons ces instruments précis, listés - annualisation du temps de travail, réduction du temps de travail - n'apparaissent plus. Est-ce que c'est parce que les États y sont, voilà, sont moins revendicatifs dans le fait qu'il faudrait que ça apparaisse où est-ce que c'est un changement de stratégie de la DG emploi ?

C'est en 1999 que ça a disparu ça ?

Oui 1999 ou 2000.

La première révision ou à la deuxième, à mon avis c'est la deuxième ... je me rappelle pas très bien des détails. Je pense qu'à la, à la première révision sérieuse de la stratégie... de, des lignes directrices était plutôt, à mon avis, après Lisbonne. C'était sur la présidence grecque parce que je me souviens de la, d'une négociation dans un coin perdu en Grèce en Février [rire] dans la neige [rire]. Et je menais une discussion très dure avec les Britanniques sur la qualité de l'emploi là-dessus et, et je pense que c'est à ce moment-là que les lignes directrices sont devenues moins détaillées, je me trompe ? Et que dans cette limitation des détails on a sorti ce genre de choses. Alors c'était pas pour mettre fin à ; c'était une approche plus générale. Au fond les lignes directrices sont devenues - de très détaillées qu'elles étaient au début - sont devenues progressivement beaucoup plus générales. Et la première grande étape, qui devait être en 2000 quelque chose - 2001 ou 2002 - euh, a été cette re... ce resserrement des lignes directrices où on a retrouvé la qualité de l'emploi, puisque c'est le moment où on a euh, des lignes directrices autour du thème quantité et qualité hein. Là c'est, là on a changé, on a décidé de plus avoir les quatre piliers, d'essayer d'avoir cette idée de « more and better jobs » qui était dans la stratégie de Lisbonne, qui était dans les conclusions de Lisbonne en 2000, et à partir du moment où on faisait ça - donc c'était pas un changement de substance, c'était un changement d'approche - à partir du moment où on faisait ça, on, on était plus gén.... plus généraux sur les, le, et la vraie discussion de l'époque a été les Britanniques qui voulaient pas de la qualité et donc ça a été toute la discussion sur les modalités de la qualité, et une discussion qu'était pas le temps de travail - même si ça en faisait partie - c'est ce que je vous évoquais tout à l'heure qui était l'indicateur [insistant] qu'on devait avoir en matière de, en matière de qualité.

Oui. Mais pourquoi vouloir, enfin pourquoi développer une approche plus générale ? Est-ce que c'est parce que c'était difficile de euh, de mettre tous les États d'accord sur des points précis ?

Non. Non c'était, c'était une évolution politique d'abord hein, euh moins de choses détaillées... Y'avait un peu d'énervement au fur et à mesure de la stratégie de Lisbonne - pas spécialement sur l'emploi mais en général – parce que *chaque* [insistant] présidence ajoutait un domaine. Alors les, après Lisbonne les Suédois ont ajouté l'environnement puis euh on a développé je sais plus quoi, l'innovation... Y'avait sans arrêt quelque chose qui arrivait en plus. Et donc y'avait un espèce d'énervement des chefs d'État d'un côté, de la commission de l'autre, en disant on finit par avoir un truc qu'est un arbre de Noël avec trente-six trucs très détaillés, essayons de resserrer, ce qui s'est concrétisé d'ailleurs dans la stratégie 2020 quand on voit l'évolution. Donc c'était pas euh, c'était pas vraiment la substance euh. Et en plus alors *sur* [insistant] l'emploi en tant que tel, comme y'avait, chez les Allemands, quand même toujours un peu de nervosité sur la compétence européenne - plus on va dans les Etats et moins ils aiment ça, plus y'a un indicateur, moins ils aiment ça - et chez les Britanniques, une nervosité de substance sur la partie qualité. Si vous mettez tout ça ensemble euh, c'est vrai qu'y'a eu un, y'a eu un resserrement. On a payé, si je puis dire [rires], y eu un trade-off entre le fait d'afficher aussi bien la qualité que la quantité et euh le resserrement des textes, et le resserrement des, des lignes directrices. Ça a été un choix qui a été fait, ça c'est vrai, notamment par la commission.

Et la France, dans cet arbitrage, était plutôt en retrait ?

La France elle voulait absolument la qualité la qualité. La France et la Belgique et la Suède voulaient la qualité la qualité (sans définir exactement chacun la même chose mais ça c'est autre chose) euh, et les Britanniques tapaient sur la quantité et essayaient d'affaiblir la qualité hein bon [rires]. Et les Allemands, moins y'avait de textes, plus ils étaient contents. Donc voilà, c'était un peu ça le [rire], c'était un peu ça le, le truc.

D'accord. Par contre oui je, j'ai retrouvé sous les yeux là les, les lignes directrices 98-2001 et puis après, quelque chose qui change, qui change pas, bah c'est régulier finalement sur l'ensemble de la période euh, c'est la montée en puissance euh des préconisations selon lesquelles il faut faire en sorte qu'il soit financièrement intéressant de travailler.

Oui, oui oui. Bah ça c'est, ça c'était clairement les politiques actives hein. C'était, c'était, si vous voulez c'est, c'est quand même, le départ a été très fortement autour des politiques actives euh. Si on revoit même les discussions à l'intérieur de la DG emploi [rires] euh c'est vrai que le, le directeur général suédois qui a lancé le truc de l'employabilité, l'adaptabilité c'est plutôt venu de moi, euh... Et le, et, et l'employabilité était ce qui était euh, était ce qui était euh consensuel. Et, et c'est vrai, l'employabilité était quand même ce qui avait réussi - mais avec une bonne adaptabilité - dans les pays euh, dans les pays qui ont, qui étaient ceux qui ont servi un peu de modèles hein, ceux que vous étudiez et le, les trois Nordiques et l'Autriche. Et, et alors l'intérêt qu'avaient ces pays c'est qu'ils avaient en même temps un dialogue social et un bon équilibre d'adaptabilité, c'est-à-dire flexicurité existait chez eux euh, et donc en reliant l'employabilité et l'adaptabilité – bon l'entrepreneuriat est arrivé de, très positivement là-dessus, l'égalité des chances était très forte dans ces pays-là aussi – donc le, les quatre piliers étaient très bien équilibrés dans les pays de la réussite si je puis dire dans, notamment chez les trois Nordiques . Euh, et, et les Français eux, ce qui, ils voulaient à la fois euh, changer vers des politiques plus actives - y compris le financ..., notamment le financièrement intéressant que vous avez mentionné qui était en effet très fort - et ils voulaient en même temps ne pas perdre leurs, leurs lois hein , donc bon. Donc que l'adaptabilité devienne pas trop flexibilité, voilà.

D'accord. Donc les Français aussi, que le travail soit financièrement intéressant euh, ça...

[Interrompant] Ah oui oui oui. Ah non tout à fait. Et j'allais dire, même chose, on a dû démarrer – ça devait être le gouvernement euh, alors en 97 ... -

Jospin ?

Oui : on avait passé des gouvernements de droite et de gauche et là, les positions étaient très peu différentes, sauf sur les trente-cinq heures ; euh, sur les recommandations liées aux trente-cinq heures on a eu des, des positions différentes et assez amusantes. La même personne m'a demandé au téléphone de, d'avoir des recommandations sympathiques pour les trente-cinq heures et, et trois ans après d'essayer de taper sur les trente-cinq heures bon alors [rires] ça c'est [rires], c'est pour la petite histoire.

D'accord. [Rire]

Mais sur le reste, ça n'a pas changé spectaculairement entre les gouvernements de droite et de gauche.

D'accord. Notamment sur le fait qu'il faut rendre le travail payant ?

Notamment sur le fait qu'il faut rendre le travail plus attractif, ça c'est, c'était aussi bien chez les socialistes avec lesquels on a démarré, si mes souvenirs sont bons, que chez les, que, que les gouvernements de droite après.

D'accord. Et alors ça, cette euh, cette idée-là vous l'incluez dans l'employabilité ?

Oui.

Mais en quoi rendre le travail financièrement intéressant ça améliore l'employabilité des travailleurs ?

Ben, c'est-à-dire que non l'em... la rubrique employabilité euh n'était pas que de la formation professionnelle. La rubrique employabilité c'était autour de la thématique générale : essayons d'augmenter le taux d'emploi et essayons donc que l'emploi soit attractif et avec des gens bien formés. C'était l'ensemble des deux, c'était l'ensemble des deux thématiques.

D'accord. D'accord donc les deux étaient euh...

Les deux étaient liés, les deux étaient liés.

Ok. Et donc cette, plutôt cette thématique employabilité vous m'avez dit qu'elle, qu'elle venait plutôt de euh...

C'était des Nordiques. Elle est venue des Nordiques mais si vous voulez tout, tout le monde était, elle, elle, ceux qui ne, n'étaient pas axés là-dessus cherchaient à le faire.

D'accord, y'avait vraiment un mouvement général.

Ah y'avait un mouvement général. Si vous regardez maintenant les trucs bilatéraux euh, y'avait eu beaucoup de missions françaises en Suède. Delors quand il était ministre des finances en France (bien avant d'être, d'être à la commission) quand il était ministre des finances en France, avait envoyé des missions en Suède pour voir euh, pour essayer de, de voir comment fonctionnaient euh ces politiques

actives de l'emploi hein. C'était quelque chose qui était recherché par la France, qui en connaissait la difficulté - tous les aspects des allocations chômage – mais qui, mais qui voulait le lancer donc tout le monde a bondi sur l'employabilité. Vraiment, là-dessus - on a eu des problèmes sur les modalités, ça c'est normal, des textes - mais sur le principe absolument pas.

D'accord. Parce que ça, ça peut impliquer notamment dans, dans les pays dont vous me parliez au début, les pays à forte tradition de protection des travailleurs...

[Interrompant] Ça, ça implique des changements oui, ça c'est clair.

Voilà. Et ce que j'ai du mal à comprendre c'est comment les, les chefs de gouvernement euh, ont pu vouloir euh, de manière euh, de manière déterminée, appliquer euh, appliquer ce modèle, s'imposer un modèle différent de leur modèle traditionnel. J'ai du mal à comprendre ça.

Alors si vous voulez c'est, les chefs d'État et de gouvernement, comme vous savez peut-être, ils regardent pas toujours très en détail les textes européens qui sont préparés par, par leurs experts. Mais au-delà de ça, y'avait une volon... y'avait la volonté de certains chefs de gouvernement – c'est le cas de Jean-Claude Juncker qui présidait à l'époque, c'était le cas des Français, c'était le cas des Nordiques, dans une certaine mesure c'était le cas des Espagnols – qui voulaient afficher, politiquement, en parallèle avec une stratégie économique pas toujours populaire, qu'ils s'intéressaient à l'emploi et au chômage. Ça c'était politique : qu'ils s'intéressaient à l'emploi, au social... Ça c'était une partie. Les autres, alors les Britanniques étaient pas chauds là-dessus, mais comme l'employabilité c'était un truc qu'ils aimaient bien euh, bon pourquoi pas, ils se sont laissés faire. Du moment, les Britanniques du moment qu'y'a pas de droit eux ils sont relativement, ils s'en foutent, ils font ce qu'ils veulent, ils font ce qu'ils veulent après. Et donc, ce, cet affichage politique, dans une période, faut pas oublier que c'était la période de croissance hein, la stratégie de Lisbonne elle est arrivée avec 3 % de, 3 % de taux de croissance et c'était cette, c'était cette période-là. Donc y'avait, y'avait, y'avait ce point. Je ne pense pas que les chefs d'État et de gouvernement ont lu dans tous les détails euh les, les lignes directrices (je crois qu'il y en avait quarante-sept à l'époque) euh toutes les lignes directrices qui ont, qui avaient été préparées, les... Ils avaient ce souci politique. Et donc celui-là ils l'ont pris. Maintenant sur la mise en œuvre, la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi – quand vous voyez les rapports réguliers qu'on faisait, les rapports conjoints sur l'emploi – c'était pas si facile hein. Euh, et donc c'est vrai que ça a raclé, ça a raclé euh, ça a raclé longtemps. Mais... je pense qu'ils avaient tous quand même un souci, que leurs politiques d'emploi fonctionnaient pas merveilleusement bien, le taux de chômage était quand même élevé dans certains pays, même à cette période-là – ça s'est, ça s'est accru après – et donc, ils sont quand même pas complètement idiots, ils voyaient que dans les pays nordiques ça se passait pas mal, pourquoi pas aller regarder un peu ce type de, ce type d'approche. Et ça leu... très souvent dans les discussions européennes, y'a un effet euh, on se cache derrière Bruxelles, c'est ce qui n'est pas populaire [rires] la bureaucratie bruxelloise. On se cache derrière Bruxelles pour faire passer les pilules qui sont difficiles. Et donc euh ça, ça a fait partie de ça.

D'accord. Mais ... je...

[Interrompant] Ben déjà, si je vois la France, la stratégie européenne pour l'emploi, globalement, a été bien accueillie. Elle a été bien accueillie par les gouvernements, mais aussi - moi je suis allé plusieurs fois dans des réunions pour la présenter avec les partenaires sociaux - les partenaires sociaux des deux côtés étaient *plutôt* [insistant] positifs parce qu'ils la trouvaient assez équilibrée. Alors évidemment les entreprises insistaient davantage sur l'aspect entrepreneuriat et certains éléments de l'employabilité, les syndicats insistaient plus sur le fait qu'il fallait faire attention que l'adaptabilité tombe pas dans la flexibilité pour faire court. Euh, mais globalement, c'était plutôt bien accueilli et ça a servi, m'a-t-on dit,

enfin m'ont dit mes interlocuteurs français (de gouvernements différents d'ailleurs) que euh, que ça avait quand même aidé à, progressivement, faire passer un certain nombre de, un certain nombre de mesures.

Mais ce qui est étonnant euh, notamment en France, c'est que les, les gouvernements ou les...

[Interrompant] En ont très peu parlé.

en parlent extrêmement peu.

Ça c'est, ça c'est la France hein. Alors ça c'est un problème général de la France (que j'ai vécu moi pour avoir quand même été dans des domaines différents, je me suis occupé de l'éducation après) la France ne parle jamais, sauf quand y'a un sale truc euh, j'allais dire une proposition législative genre, genre la directive Bolkestein embête, ne parle jamais de ce que, ben c'est, c'est « c'est moi qui », mais ça c'est très français hein. C'est très français, on en parle un petit peu plus dans, bon, c'est une tendance générale des pays hein, une tendance politique forte de, de, de s'arroger si je puis dire, les choses positives qui avancent. Mais c'est très fort, je trouve, c'est très fort en France.

Oui je vois. Par exemple une réforme que j'ai, que j'ai un petit peu étudiée, la réforme du RSA en France euh, manifestement euh, Martin Hirsch s'est inspiré de, de ...

[Interrompant] Oui, Martin Hirsch ça a été, moi je l'ai beaucoup vu dans le temps hein, à Bruxelles, il était très présent dans toutes les discussions oui.

Voilà. Et dans les débats euh parlementaires...

[Interrompant] personne n'en parle.

Voilà, personne n'en parle.

Personne n'en p... Mais même Martin Hirsch, qui est très européen et qui a beaucoup euh, qui a été, qui était toujours très présent dans les réunions à Bruxelles – moi je l'ai beaucoup vu – et qui en effet s'est beaucoup inspiré, n'en parlait pas beaucoup quand il était en France, parce que ça paye pas. Non ça c'est très politique hein. On dépasse un peu de notre discussion mais c'est un des problèmes de l'Europe hein, en général, enfin des problèmes de, de la visibilité européenne et qui est à mon avis insoluble. Mais euh, c'est vrai, c'est encore plus vrai dans des domaines qui sont très prégnants dans l'opinion polit...[Se reprenant] dans l'opinion publique et dans les réactions j'allais dire euh fortes des Français. Je vous dis, moi j'ai vécu et l'emploi et l'éducation, c'est pareil dans les deux domaines. C'est un peu différent quand vous abordez les, les sujets genre la politique agricole commune enfin bon. Et en plus en France, ce qui n'est pas législatif euh, a du mal à passer. Parce que c'est aussi une méthode, cette méthode ouverte de coordination elle est très peu française. [Silence] Moi j'enseigne à Sciences po Paris euh [rires] sur, sur ce genre de, sur ce genre de sujet et les étudiants spontanément « mais qu'est-ce que c'est que ces méthodes » bon voilà, donc vous êtes [rires] vous êtes à Sciences Po. C'est très compliqué d'expliquer que la coopération, l'échange et le, le peer-pressure peut avoir de l'effet.

C'est exactement la question que je me pose. [rire]

Ben je trouve si vous voulez, moi mon analyse de tout ce qu'on vient de discuter, c'est que ça n'a pas bouleversé le monde mais ça a quand même fait converger les politiques européennes – je, je résume

très brièvement hein - notamment autour de tout ce qu'on vient de discuter. Je veux dire employabilité et flexicurité ça émane quand même de la stratégie européenne pour l'emploi. Et, et alors au-delà de ça les gens vont beaucoup se voir bilatéralement et regarder ce qui se passe chez les autres, ce qui est très bien d'ailleurs hein je trouve, c'est une bonne, une bonne, une bonne méthode. Y'a quand même une certaine pression de, une certaine pression des pairs. Alors, comme c'est pas des sujets sur lesquels on va légiférer, c'est probablement la, la moins mauvaise méthode. [Silence] Bon, c'est une, c'est une méthode, moi je trouve qu'elle est bonne pour l'emploi parce que l'emploi un, reste quand même des politiques nationales. Deux, l'emploi est très relié à la politique économique et c'est la méthode (alors on va voir comment va évoluer la politique et la coordination économique avec la crise de l'euro, elle sera certainement renforcée) mais c'est quand même la méthode qui est, des grandes orientations de politiques économiques et des recommandations. C'est la même, c'est la même méthode pour aider, difficilement, à la convergence des politiques économiques et c'est pas un domaine, alors c'est un domaine sur lequel y'a des éléments législatifs - y'a d'ailleurs de la législation sociale en Europe hein, sur le temps de travail, y en a beaucoup d'autres – euh, et pour moi dans ce qu'est la moda...les modalités européennes je pense qu'il faut combiner les instruments européens, il faut combiner la législation quand elle est nécessaire, combiner cette coordination euh en la faisant la plus forte possible, ce qui est très difficile, combiner les, le soutien financier. Là on a quand même eu, pour soutenir les politiques d'emploi, le fond social européen. Le fond social européen, sur un certain nombre d'aspects en France, a, a beaucoup développé les politiques. Là non plus on en parle pas beaucoup euh, de tous les financements, le financement du RSA, tous les financements des politiques actives d'action... sont très fortement faits avec l'aide du fond social. Ça Martin Hirsch l'a très bien – Martin Hirsch – lui a très bien su utiliser ça.

Oui... Mais donc, oui, le rôle du FSE comme complément ...

[Interrompant] Le rôle du FSE est important, était plus important dans certains pays que dans d'autres. En France, dans la masse financière, il s'est retrouvé souvent un peu perdu mais il a permis d'initier, justement, tout l'aspect insertion pour les catégories les plus difficiles, les catégories les plus défavorisées. Donc le « I » du RMI dans le temps, qui avait pas été le grand succès et les modalités de mise en œuvre du RSA.

D'accord. Mais sur le, pour revenir sur les, la pression des pairs et la méthode ouverte de coordination, j'ai rencontré y'a une ou deux semaines [nom de directeur à la DG emploi] qui lui...

[Interrompant] Qui vient lui de la partie immigration à l'époque oui.

Voilà, qui vient de la partie immigration et donc on a parlé un petit peu de son expérience passée et ...

[Interrompant] présente

et récente et venant d'un secteur qui avait été totalement intergouvernemental et qui était passé vraiment sous compétence...

Oui oui.

Il me disait qu'il était « extraordinairement sceptique », voilà je me souviens de la formule, « quant à l'impact des échanges »...

[Interrompant, ne laissant pas terminer] Ah ça m'étonne pas, oui oui. [nom du directeur en question] ça lui correspond pas du tout ce type de méthode. Il a, il a, lui il espérait en effet, oui oui... Non mais ça

m'étonne pas du tout alors ça, alors en plus comme y'a toujours des questions de personnes et des questions de culture... Mais c'est vrai que lui a vécu en effet la juri... [rire, cherchant le mot juste] la juridicisation de quelque chose qui n'était pas communautaire au départ, et donc pour lui c'était ça l'avancée. Et en effet il doit avoir un peu de mal - ça ne m'étonne pas - il doit avoir un peu de mal dans, dans cette approche hein. Mais moi je considère pas que c'est la seule approche, je considère qu'elle doit faire partie d'un paquet plus large. C'est pour ça que je dis : 'législation là où il faut, euh ... soutien financier et, et méthode ouverte'. Elle a, elle a, elle a pas du tout sauvé le monde hein cette méthode. Mais elle a permis de faire avancer des choses dans un domaine de zone grise de l'action européenne.

Fin de l'entretien.

Table des graphiques

Tableaux

Tableau 1 : Les trois questions centrales posées dans la thèse.....	80
Tableau 2 : La problématique de la thèse.....	81
Tableau 3 : La convergence : une réduction des différences.....	82
Tableau 4 : Hypothèse de la thèse.....	84
Tableau 5 : Structure et étapes de la démonstration : une représentation graphique synthétique.....	85
Tableau 6 : La consigne.....	96
Tableau 7 : Prise de contact type, par mail, en Catalogne.....	105
Tableau 8 : Introduction aux entretiens.....	106
Tableau 9 : L'introduction de l'entretien en pratique : un exemple à la DG Emploi.....	111
Tableau 10 : Interface du logiciel Nvivo.....	114
Tableau 11 : Codage axial sous Nvivo.....	115
Tableau 12 : Les trois « mondes » classiques de la protection sociale.....	131
Tableau 13 : Unemployment rates and long-term unemployment.....	136
Tableau 14 : 2007-2009 : évolution annuelle des taux de chômage en Espagne, France et Pays- Bas (en %)	140
Tableau 15 : Evolution du volume d'emploi et du PIB en Espagne, France et Pays- Bas (en %).....	142
Tableau 16: Personnes vivant sous le seuil de pauvreté en Europe (60% du revenu médian, en 2005)....	146
Tableau 17 : Sources de financement de l'assurance chômage.....	155
Tableau 18 : Part des pensions invalidité dans le PIB aux Pays-Bas.....	160
Tableau 19 : Taux de chômage harmonisé en 1986 (valeurs nationales disponibles).....	169
Tableau 20 : Conditions comparées de l'assurance chômage en 2007.....	188
Tableau 21 : Montant des prestations d'assistance (2007).....	189
Tableau 22 : Montant des prestations d'assistance (2011).....	235
Tableau 23 : « Incentive » dans le discours du responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi.....	238
Tableau 24: Fréquence lexicale : les substantifs les plus utilisés dans le discours (Entretien n°2).....	239
Tableau 25 : Montant des prestations d'assistance en prix courants.....	289
Tableau 26 : Evolution du pouvoir d'achat des prestations d'assistance.....	290
Tableau 27 : Revenu moyen équivalent des personnes occupées.....	292
Tableau 28 : Revenu moyen équivalent des Chômeurs.....	292
Tableau 29 : Salaire horaire brut et coût horaire de la main-d'oeuvre en 2008.....	387
Tableau 30 : L'opinion des européens à l'égard des prestations sociales et des services sociaux.....	395
Tableau 31 : Pourquoi y a-t-il des personnes dans le besoin? Evolution de l'opinion publique de 1990 à 2008.....	396
Tableau 32 : La place du travail dans la vie des Européens (en 1999).....	408
Tableau 33 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives » (France).....	412
Tableau 34 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives » (Catalogne).....	413
Tableau 34 : Evolution comparée du montant de base de l'assistance et du salaire minimum dans les années précédant les réformes « actives » (Pays-Bas).....	413
Tableau 36 : Dépenses du FSE en Catalogne : postes budgétaires et cofinancements des projets pour 2007- 2013.....	542

Figures

Figure 1 : Taux de chômage en Espagne, France et Pays- Bas (1983-2009, en %)......	138
Figure 2 : Décembre 2009 : taux de chômage en Espagne, France et Pays-Bas (en % de la population active).....	139
Figure 3 : Taux de chômage en Europe ; décembre 2009 (en %)......	141
Figure 4 : Evolution du nombre moyen d'heures travaillées par an et par travailleur.....	143

Figure 5 : Nombre d'heures généralement travaillées, en moyenne, par semaine et dans l'emploi principal	145
Figure 6 : Système institutionnel de gestion du chômage aux Pays-Bas.	153
Figure 7 : Part de la population âgée de 20 à 65 ans recevant des prestations d'invalidité : comparaison sur une décennie -1995-2004).....	161
Figure 8 : L'assurance chômage en France : panorama institutionnel.....	177
Figure 9 : Niveau des prestations d'assistance en pourcentage du revenu moyen (en 2005, aides au logement incluses).....	190
Figure 10 : Extrait de l'ouvrage d'Economie du travail de Cahuc et Zylberberg.....	244
Figure 11: Graphique extrait du manuel de McConnell, Brue et Macpherson	256
Figure 12 : Evolutions comparées des revenus des travailleurs (traits pleins) et des chômeurs (pointillés) entre 2005 et 2009	293
Figure 13 : Revenus moyens des travailleurs et des chômeurs dans les trois Etats agrégés	294
Figure 14: Le « trilemme des Etats providence » d'après le Haut Commissariat aux Solidarités Actives...	318
Figure 15 : Trajectoires des allocataires du RMI entre 2004 et 2006	404

Table des matières de la thèse

Résumé de la thèse	3
Remerciements	5
Sommaire	8
Introduction de la thèse	10
 PARTIE I - CONSTRUIRE	 20
<u>Chapitre Ier : Comment analyser des politiques publiques</u>	<u>21</u>
Introduction	22
 1. Le cadre théorique de la recherche	 23
1.1. Une analyse des politiques publiques	23
1.2. Etudier des institutions, un choix épistémologique	29
1.3. Les facteurs du changement dans l'analyse des politiques publiques	37
1.3.1. Structures et agents	38
1.3.2. Idées et identité sociale : une approche sociologique	39
1.3.3. Le changement est-il possible ?	41
1.3.4. Le rôle des intérêts sociaux	43
1.3.5. L'interdépendance des idées, des institutions et des intérêts	45
 2. Définir les concepts : la construction théorique de la recherche	 50
2.1. Qu'est-ce que l' « activation » ?	50
2.1.1. S'accorder sur les typologies : des difficultés de l'« exercice »	51
2.1.2. Pour une définition commune de l'activation : un projet de recherche	56
2.2. Convergence et divergence	61
2.3. Les hypothèses causales	63
2.3.1. Evaluer la robustesse des hypothèses	63
2.3.2. Faire de l'eupéanisation une hypothèse causale	68
2.4. Algorithmes, instruments, objectifs : les catégories analytiques du changement	75
2.5. Questions, problématique et hypothèses : le précis théorique de la démonstration	80
 3. La distance à l'objet : une approche méthodologique	 88
3.1. Recueil et exploitation des données : pour une théorie « ancrée »	89

3.2. Méthode qualitative de recueil des données : comment et pourquoi faire des entretiens semi-directifs ?	92
3.2.1. La distribution des entretiens	92
3.2.2. Sens et motivations sociales : ce que les entretiens apportent à la compréhension des phénomènes étudiés	95
3.2.3. Un jeu à deux temps : déjouer l'inquiétude pratique de l'entretien	101
3.2.4. Autour de l'entretien : préparation, prise de contact, introduction	104
3.2.5. Modalités pratiques de l'enquête	108
3.3. Traitement des données : codage, catégorisation, construction théorique	113
3.3.1. Codification et conceptualisation en pratique	113
3.3.2. Un exemple de comparaison thématique : « qu'est-ce que l'activation ? »	116
Conclusion du chapitre Ier	122

Chapitre IIe : Les divergences traditionnelles	125
Introduction	126

1. Travail et chômage : la situation des Etats	127
1.1. Comparer des modèles sociaux différents	127
1.1.1. Une comparaison MDSD : « Most Different Systems Design »	127
1.1.2. Justification du terrain au regard de la littérature sur la protection sociale : les modèles de protection sociale	129
1.2. Des systèmes sociaux confrontés à des problèmes d'emploi et de chômage distincts : une présentation statistique	135
1.2.1. Taux de chômage : comparaison sur longue période	136
1.2.2. La situation de l'emploi à la fin des années 2000 : l'impact différencié des crises économiques sur les marchés du travail	139
1.2.3. Indicateurs complémentaires au taux de chômage	142
1.2.4. Résultats sociaux : des taux de pauvreté polarisés dans les trois pays	146
2. Le chômage pris en charge par l'Etat : institutions héritées, réformes contemporaines	149
2.1. Structures administratives de gestion du chômage aux Pays-Bas	149
2.1.1 Institutions de traitement du chômage aux Pays-Bas	150
2.1.2. Prestations de compensation de l'inactivité aux Pays-Bas	153
2.1.3 Une histoire de l'emploi hollandais depuis les années 1980	156
2.2. Structures administratives de gestion du chômage en Espagne	163
2.2.1. Institutions de traitement du chômage en Espagne	163
2.2.2. Prestations de compensation de l'inactivité en Espagne	165
2.2.3. Une histoire de l'emploi espagnol depuis les années 1980	168
2.3. Structures administratives de gestion du chômage en France	175
2.3.1. Institutions de traitement du chômage en France	175
2.3.2. Prestations de compensation de l'inactivité en France	179
2.3.3 Une histoire de l'emploi Français depuis les années 1980	181
Conclusion du chapitre IIe :	187

PARTIE II - ANALYSER ET COMPRENDRE	193
Avant-propos à la partie II	194
Chapitre IIIe : La convergence des cadres cognitifs	197
Introduction	198
1. Présenter la comparaison algorithmique	199
1.1. Les algorithmes	199
1.2. Construire une comparaison : sur quels objets focaliser l'étude ?	201
1.3. Présenter le changement : trois réformes exemplaires	203
1.3.1. France : pourquoi passer du RMI au RSA ?	203
1.3.2. Les réformes de la Renta Mínima de Inserción en Catalogne : de l'insertion sociale à l'« inserción laboral »	205
1.3.3. WWB et « Work First » aux Pays-Bas	208
2. Cadres cognitifs et normes de modélisation : les logiques des réformateurs	210
2.1. Justifier des réformes	210
2.2. Un modèle-type de raisonnement en quatre étapes	218
2.3. Prosopopée et sermocination : faire parler les allocataires	222
2.4. Comment faire changer les comportements ?	229
2.5. « Parler d'argent »	234
3. Des approches économiques sous-jacentes	236
3.1. Les mots qui comptent. Une lexicométrie de l'« incitation »	236
3.2. Les théories économiques	240
3.2.1. Effets déstabilisateurs de la protection sociale, « trappes » et utilités : les principaux concepts invoqués	241
3.2.2. Des bibliographies économiques explicites en France et aux Pays-Bas	246
3.2.3. Débusquer les théories économiques dans le terrain espagnol	250
Conclusion	259

Chapitre IVe : Comprendre les choix instrumentaux	262
Introduction	263
1. Contraindre et inciter : des instruments complémentaires	264
1.1. Un guidage administratif et juridique renforcé	265
1.2. Théoriser le gouvernement des coûts et des bénéfices	273
1.2.1. La théorie économique des utilités : une approche différentielle des coûts et des bénéfices	274
1.2.2. L'utilité de la sanction	276
1.2.3. Une approche utilitariste de gouvernement des conduites	280
1.2.4. Modéliser le gouvernement utilitariste	281
1.3. La hausse des bénéfices en pratique : analyser les trois primes financières	283
1.3.1. Un système dégressif en France : perdre moins que proportionnellement au salaire	283
1.3.2. Un système forfaitaire mensuel en Espagne	285
1.3.3. Aux Pays-Bas, une prime cumulée	287
2. Réduire l'aide sociale : un instrument de gouvernement ?	289
2.1. Le pouvoir d'achat des allocataires de minima sociaux	289
2.2. Revenus comparés des travailleurs et des personnes en recherche d'emploi : l'écart s'accroît	291
2.3. Le maintien dans la pauvreté de ceux qui ne travaillent pas: une intention politique ?	296
2.3.1. Des recommandations pour « réexaminer » le montant des prestations	297
2.3.2. Contenir le montant des prestations hors travail : les applications nationales	300
Conclusion du chapitre IVe : l'accord instrumental	308
 Chapitre Ve : Des objectifs qui convergent	 311
Introduction	312
1. Objectifs budgétaires : faire face à la crise financière des Etats-providence ?	314
1.1. La réduction des dépenses sociales : un objectif ?	314
1.2. Nuancer les motivations budgétaires : au-delà du « retranchement » de l'Etat	324
2. Les biens et les services : objectifs économiques de l'activation	326
2.1. Le travail comme facteur de production : exploiter davantage les ressources disponibles	327

2.2. Flexibilisation et baisse du coût salarial : quand l'Etat rend des services au marché.....	332
2.2.1. Rapprocher offre et demande : contre le chômage « frictionnel ».....	333
2.2.2. S'attaquer aux « structures » du chômage.....	334
3. Gouverner le social : les objectifs sociopolitiques de l'activation	342
3.1. « Quel est l'objectif pour les gens ? ». Le pouvoir face aux personnes pauvres	343
3.2. Travailler pour son bien : la médicalisation des objectifs économiques	347
3.3. « Se lever le matin » : un ordre moral et politique	349
3.4. Droits et devoirs envers la collectivité : la dialectique de la contrepartie	351
3.5. Mieux conduire les conduites : ce que le gouvernement fait pour lui-même.....	357
Conclusion du chapitre Ve.....	364
Table des matières du volume 1.....	368
 Volume 2 de la thèse	374
 PARTIE III - EXPLIQUER	376
<u>Chapitre VIe : Evaluer la pertinence des hypothèses causales</u>	377
Introduction.....	378
1. Des hypothèses pertinentes ? Tester les explications alternatives	380
1.1. Les problèmes financiers comme causes des réformes ?	381
1.2. Le « problème » du coût du travail : une hypothèse peu convaincante.....	386
1.3. Des circonstances politiques ?.....	388
1.3.1. L'activation : par-delà les conjonctures électorales.....	389
1.3.2. La critique de l'assistance : par-delà l'« opinion publique ».....	393
1.4. Quand les faits débordent les « trappes »	400

2. Une hypothèse communautaire incontournable.....	416
2.1. Corrélations européennes : lire, voir et écouter les acteurs communautaires.....	417
2.1.1. Qu'est-ce que « l'inclusion active » ?.....	418
2.1.2. Instruments et algorithmes : la place des incitations en Europe.....	422
2.1.3. Les concepts : quand les textes confirment les mots	425
2.2. La Stratégie Européenne pour l'Emploi : quand les lignes directrices expriment une « doctrine » économique	432
Les lignes directrices pour l'emploi en 1998	433
Les lignes directrices pour l'emploi en 1999	436
Les lignes directrices pour l'emploi en 2000	437
Les lignes directrices pour l'emploi en 2001	438
Les lignes directrices pour l'emploi en 2002	443
Les lignes directrices pour l'emploi en 2003	444
Les lignes directrices pour l'emploi en 2004	447
Les lignes directrices pour l'emploi en 2005	447
Les lignes directrices pour l'emploi en 2006 et 2007.....	451
Les lignes directrices pour l'emploi en 2008	452
Les lignes directrices pour l'emploi en 2009	454
Conclusion du chapitre VIe	456
 <u>Chapitre VIIe : L'eupéanisation : problèmes et solutions</u>	459
Introduction.....	460
 1. Les problèmes soulevés par l'hypothèse européenne	462
1.1. Des directions, pas de directives : (in-)compétences juridiques communautaires dans le secteur de l'emploi.....	462
1.1.1. Les Traités avant la Stratégie Européenne pour l'Emploi.....	463
1.1.2. De timides transferts de compétences depuis Amsterdam	464
1.2. Vers une étude de l'eupéanisation par ses effets.....	475
1.2.1. Comment administrer la preuve des effets communautaires ?	476
1.2.2. Quelle eupéanisation ?	477
1.2.3. La force des instruments non juridiques européens	478
 2. Analyser les instruments de l'eupéanisation	482
2.1. Une étude du « Mutual Learning Programme » : où les acteurs européens se rencontrent	483
2.1.1. Présentation des séminaires européens	483
2.1.2. D'où parlent les « experts » ? Les dépendances institutionnelles.....	484
2.1.3. D'où parlent les « experts » (suite) : contenus théoriques et normatifs	488
2.2. Celle qui invite : cadrage thématique et politique par la Commission.....	491
2.2.1. La DG Emploi organise	492
2.2.2. La DG Emploi désigne les experts	493
2.2.3. La DG Emploi flèche et cadre les thématiques de discussion	494
2.2.4. Le cadrage en personne : quand les Directeurs de la DG Emploi interviennent directement dans les séminaires.....	499

2.3.	Mesurer les effets de l'eupéanisation sur les acteurs nationaux	503
2.3.1.	<i>Les réformateurs sociaux à Bruxelles</i>	503
2.3.2.	<i>Quand des acteurs nationaux disent ce qu'ils ont entendu</i>	507
2.4.	Le retour à la maison ou l'eupéanisation des ministères	518
2.4.1.	<i>La diffusion personnelle des documents</i>	518
2.4.2.	<i>L'assimilation par le décodage/recodage : suivre les acteurs nationaux</i>	519
2.5.	Ressources et contraintes domestiques : où l'Europe dirige les usages	525
2.5.1.	<i>Auto-renforcement de ceux qui portent les mêmes thématiques : les acteurs « chouchous »</i> 526	
2.5.2.	<i>Cumulativité des ressources : les finances au service du politique</i>	533
	Conclusion du chapitre VIIe	546
	 Chapitre VIIIe : Implications	550
	Introduction	551
1.	Explications : les non-résistances	554
1.1.	Les résistances territoriales sans ressources	554
1.1.1.	<i>Désindexation des dotations aux besoins des Conseils Généraux, soutien financier des sorties vers l'emploi : en France, le coût de la résistance</i>	556
1.1.2.	<i>Inciter négativement et positivement les municipalités à accélérer le retour à l'emploi : le WWB, une prime à la discipline institutionnelle</i>	560
1.2.	Les critiques invalides	564
1.2.1.	<i>Dans le cadre national : « on ne peut pas s'opposer à une proposition comme ça... »</i>	565
1.2.2.	<i>Quand le référentiel englobe les discours critiques : les cas européens</i>	571
	<i>Conclusion intermédiaire : les résistances improbables</i>	583
2.	Implications : vers un monde marchand de la protection sociale ?	585
2.1.	Réactualisation des critiques libérales classiques à l'égard de la protection sociale 586	
2.1.1.	<i>Sources philosophiques lointaines des critiques « actives » de la protection sociale : un retour à Speenhamland</i>	587
2.1.2.	<i>L'activation contre l'assurance sociale</i>	589
2.1.3.	<i>Des politiques sociales libérales ?</i>	594
2.2.	Le néolibéralisme n'est pas un « laisser-faire » : quand l'Etat intervient pour le marché	599
2.2.1.	<i>La remarchandisation de l'aide sociale</i>	600
2.2.2.	<i>Assurer le marché</i>	604
2.3.	Néolibéralisme et gouvernement	607
2.3.1.	<i>Créer des acteurs économiques rationnels</i>	608
2.3.2.	<i>Gouverner des acteurs rationnels : quand l'incitation est une contrainte</i>	610
	Conclusion du chapitre VIIIe	612

Conclusion de la thèse	615
1. <i>Les cadres cognitifs, les instruments et les objectifs des politiques sociales tendent à se rapprocher sous l'effet des réformes d'« activation »</i>	<i>618</i>
2. <i>La convergence a été favorisée par des mécanismes communautaires mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.....</i>	<i>626</i>
 Bibliographie.....	 640
<i>Ressources académiques</i>	<i>641</i>
<i>Sources empiriques.....</i>	<i>675</i>
 Annexes	 684
<i>Liste des abréviations</i>	<i>684</i>
<i>Liste des acteurs interrogés pour l'enquête doctorale</i>	<i>686</i>
<i>Onze entretiens semi-directifs retranscrits intégralement.....</i>	<i>691</i>
 Table des graphiques	 816
 Table des matières de la thèse.....	 818

